



STORTINGSSALEN SOM MARKEDSPASS

Analyse av statens grunnlagsinvesteringer 1840-1914

av

Fritz Hodne  
Norges Handelshøyskole

1980

## I N N H O L D S F O R T E G N E L S E

	Side
INTRODUKSJON	1
Formål og avgrensning	1
Kilder	2
Den økonomiske ramme	2
Igangsetting og fortsettelse	3
Den politiske tilpasning	4
En byttemodell	5
Et marked for kollektive goder	6
Grunnlagsinvesteringer og økonomisk vekst	6
Sammenlignende forskning i Norden	8
KAPITTEL 1	
GRUNNLAGSINVESTERINGER OG KOLLEKTIVE GODER	9
Termen Grunnlagsinvesteringer	9
Kollektive goder	13
Lindahl-modellen	19
Politiske byttetransaksjoner	23
Investering og forbruk - en grenseoppgang	28
Postering av statsutgiftene til investeringer	34
KAPITTEL 2	
BEGREPSINNHOLDET I KOLLEKTIVE GODER PÅ 1800-TALLET	39
Innledning	39
Statens nytte av helsetiltak	40
"Statens Speculation" på kunnskapens område	43
Samfunnets "indirekte fordeler" av samferdselsmidler	48
Telegrafien er "eet System"	53
Monopol - aspektet	54
Den samfunnsmessige innsparing	56
Teknisk udelelighet	58
Laissez faire - prinsippets grenser	59
Sammendrag	62

	Side
<b>KAPITTEL 3</b>	
<b>KILDENE FOR STATSFINANSENE</b>	64
Innledning	64
Enhetlighet	65
Fullstendighet	66
Prisendringer	70
Deflateringsproblemet 1821-1842	71
De aktuelle valg	72
Nettoregnskapet	72
Bruttoregnskapet	73
Grunnlagsinvesteringene	75
 <b>KAPITTEL 4</b>	
<b>GRUNNLAGSINVESTERINGENE I STATSFINANSIELL SAMMENHENG</b>	78
Innledning	78
Et inntektsoversyn 1816-1910	78
Avhengighet av tollene	81
Statens utgifter 1815-1914. Gruppering av utgiftene	86
Vekst i grunnlagsinvesteringene	92
Grunnlagsinvesteringene - en salderingspost	94
Kommunene	95
Grunnlagsinvesteringenes størrelse i norsk økonomi	96
Grunnlagsinvesteringene og økonomisk vekst	99
 <b>KAPITTEL 5</b>	
<b>HELSEPLEIE OG UNDERVISNING - EN OVERSIKT</b>	106
Innledning	106
Helsetiltak	107
Et utviklingsmønster	115
Investering i utdanning	116
Grunnopplæring	117
Mellomtrinnet	120
Fagopplæring	121
Universitetsutdanning	125
Mest subsidiering av grunnopplæringen	126

	Side
I skandinavisk sammenheng	128
Kostnadsdelingen eliminerte gratispassasjerer	130
Kostnadenes omfang	132
Avslutning	133
KAPITTEL 6	
TRANSPORT OG SAMFERDSEL	135
Innledning	135
Veier, dampskip og post	136
Telegraf og telefon	139
Jernbanen kommer	140
Flo og fjære i byggeaktiviteten	142
Svære dimensjoner	143
Eierform og styre	145
Avkastning på jernbanekapital	148
Sammendrag	151
KAPITTEL 7	
AKTØRER OG FRONTLINJER I SKATTESPØRSMÅL 1830-1860	154
Innledning	154
Opptakt 1815-1836	154
Bøndene kommer	156
Bøndenes tollpolitiske syn 1839-1860	160
Ny linje innledes 1842	161
Store tollinntekter i 1850-årene	165
Sammenfatning 1816-1860	172
KAPITTEL 8	
BYENES SYN PÅ SKATTESYSTEMET	175
Innledning	175
Gjeninnføring av Land- og kjøpstadskatten	175
Leilighetslitteratur	179
Tollbelastningen på by og land	182
En stat - to kulturer	185
Sammenfatning 1836-1860	190

	Side
<b>KAPITTEL 9</b>	
<b>AKTØRER I SKATTESPØRSMÅL 1860-1900</b>	191
Stagnasjon og tilspissing i 1860-årene	191
Skattesystemet slår sprekker 1865	194
Ny krise 1869	198
Sammenfatning av 1860-årene	200
Bøndene skifter standpunkt 1878-1892	201
Repartisjon eller prosentsystemet 1878-1880	202
Skatt etter nytte eller evne	205
Direkte skatt avvises 1878-1880	206
Direkte skatt til staten i 1892	209
Sammenfatning om statskattene 1878-1895	214
<b>KAPITTEL 10</b>	
<b>GRUNNLAGSINVESTERINGENE AVSTEMMES TIL TOLLINNTEKTENE</b>	216
Et marked for offentlige investeringer	216
Bytteregler	218
Telegrafinvesteringer 1854-1870	220
Fyrvesenet	224
Distriktsleger	225
Offentlige goders pris og fordeling	229
Sammendrag	231
<b>KAPITTEL 11</b>	
<b>BYTTETRANSAKSJONER OM JERNBANER</b>	232
Innledning	232
Jernbaneinvesteringer og statslån 1851-1863	232
Private jernbaner	235
Statslån og jernbaner 1872-1880	238
Statslån til forbruk 1880	244
Statslånene 1892-1911 til jernbaner	246
Sammenfatning om investeringer 1850-1900	252

	Side
KAPITTEL 12	
OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN	255
VEDLEGG 1	266
TABELLER	268
KILDER OG LITTERATUR	282

## INTRODUKSJON

### PRESENTASJON AV UNDERSØKELSEN

#### Formål og avgrensning

Denne undersøkelse søker å gi en oversikt over statens bevilgninger til helsepleie, undervisning og samferdsel i Norge i tiden 1840-1914. Nevnte bevilgningsoppgaver vil kalles grunnlagsinvesteringer. De er mye omtalt i økonomisk vekstlitteratur. Betegnelsen som nyttes i anglo-amerikanske miljøer er "social overhead capital". Iblant nyttes også betegnelsen infrastruktur. Omfanget av statens grunnlagsinvesteringer før og under industrialiseringen i Norge er ikke kartlagt. Der foreligger også hittil bare enkelte undersøkelser med sikte på å tallfeste deres størrelse i andre stater.<sup>1)</sup> På bakgrunn av at grunnlagsinvesteringene fremstilles som nødvendige betingelser for selvforsterkende økonomisk vekst, har det interesse å fastslå om de skal koste 1% eller 80% av et lands sparing gjennom et lengre tidsrom. Et holdepunkt kan man få ved å etablere tall for ett tilfelle. En mer begrunnet mening kan man oppnå når tall fra flere staters historie foreligger. Dette tomrom er det alminnelige utgangspunkt for undersøkelsen.

- 
- 1) Granskning av bibliografier og litteratur har brakt for dagen to undersøkelser for 1800-årene og en for 1900-årene som opererer med begreper og problemstillinger på linje med denne. De er
- J. Wysocki, Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben. Das Fallbeispiel Österreich 1868-1913, Wien 1975,
- Horst Claus Recktenwald, "Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik Deutschland", Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 26, Berlin 1962, hvis tall også nyttes i
- Horst Claus Recktenwald, "Entwicklung und Grenzen der Infrastrukturausgaben", i R. Jochimsen & U.E. Simonis, utg., Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, og
- René L. Frey, "Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur", Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1967.
- Sistnevnte lar forsvarsutgiftene inngå i infrastrukturutgiftene. Ellers går begrepsbestemmelsen stort sett i samme spor som i nærværende undersøkelse.

Analyse av nevnte områder i norsk økonomisk historie 1840-1914 tar da sikte på å gi et tallmessig uttrykk for hva staten satset på helsepleie, opplæring og samferdsel. For å dømme om omfanget av disse investeringene, vil vi sammenligne dem med de samlede statsutgifter, bruttonasjonalproduktet og de samlede bruttoinvesteringer. Det vil gi en pekepinn også i internasjonal sammenheng om hvor mye grunnlagsinvesteringer i en oppbyggingsfase utgjorde. Videre vil det gjøres forsøk på å konkretisere den rolle statens grunnlagsinvesteringer spilte for den økonomiske vekst Norge opplevde i tidsrommet. Den målemetode som nyttes er forholdsvis ny, og turde kunne anvendes også på andre land.

### Kilder

Den statsfinansielle statistikken er forholdsvis grundig gjennomgått. Disse kilder er spredt på flere publikasjoner. Det foreligger således per i dag ikke noen samlet oversikt over statsfinansene for tidsrommet 1816-1914, som er tilgjengelig på ett sted. Arbeidet på dette området har ført til enkelte rettelser i seriene over statens utgifter, det gjelder spesielt i perioden 1825-1880. Statistikken omtales og analyseres i kapittel 3.

### Den økonomiske ramme

Ut over de oppgaver som hittil er nevnt, vil vi lete etter forklaringer på mønstre, takt og vekslinger i nevnte investeringer. I utgangspunktet bygger vi på andre norske historikers resultater. Med grunnlag i økonomisk teori vil imidlertid tilnæringsmåten og forklaringsforsøkene bringe inn noe nytt i forhold til gjeldende oppfatninger og forskning på området. De synsmåter som her søkes begrunnet kan selvsagt vurderes uavhengig av de tallmessige resultater som legges frem.

I hovedsak vil vekslingene i grunnlagsinvesteringene søkes forklart som ekko av vekslinger i landets utenrikshandel, slik disse forplantet seg gjennom de politiske institusjoner og spilleregler som fantes. Det gir naturlig to nivåer for analysen. Den første betraktningssmåte som diskuteres er følgende: Landets evne til å importere avhang av evnen til å eksportere varer og tjenester til utlandet. Etersom statens vesentligste inntekter før Første verdenskrig basertes på tollinntekter, og en større del av investeringene, først og fremst 88% av jernbanene inntil 1912, skjedde ved statslån opptatt utenlands, ble med andre ord utenrikshandelen



bestemmende for grunnlagsinvesteringene. De fikk karakter av salderingsposter, noe staten fikk råd til når eksporten gikk bra, men noe man måtte unnvære når tidene ble trange. For å kunne importere kapital fra utlandet, var det nemlig nødvendig at Norge kunne eksportere tilstrekkelig til via tollene, dvs. importen, å gjøre staten i stand til å betale avdrag og renter på statslånene. I denne sammenheng gis også en oversikt over statens utenlandslån til 1912.

### Igangsetting og fortsettelse

Synspunktet kan utpensles. Dels gjelder det spørsmålet om igangsettingsmekanismer, dels gjelder det de feedback-mekanismer som opprettholdt systemet når det først var skubbet igang. Igangsettingen betraktes som resultat av samspillet mellom faktorer i den indre økonomi og utlandets etterspørsel etter norske varer og tjenester. Etter en oppfatning, som er forholdsvis grundig diskutert tidligere,<sup>1)</sup> er det gode grunner til å mene at den viktigste igangsettingsimpuls stammet fra utlandet, først og fremst de nye eksportvilkår som frihandelen skapte for norsk eksport i 1840-årene. Den utløsende faktor til igangsetting blir hermed ekstern og veksten anses som et tilfelle av etterspørselsledet vekst. Selvsagt gjelder hypotesen ikke enkeltindivider, den trer i funksjon kun fra et visst sammenfatningsnivå. På det individuelle nivå derimot er det rimelig å betrakte alle reaksjoner i økonomisk sammenheng som tilbudsledete, i den forstand at handling ikke i meningsfull forstand er determinert på forhånd. Begrenses altså blikket til gruppenivå, fremtrer da eksportmarkedenes åpning som den faktor nordmenn, gitt sine motiver, ikke hadde kontroll over. Den utløsende impuls var altså frihandelen og åpningen av den internasjonale økonomi fra 1840-årene.

Fortsettelsen derimot gir et bilde av en selvforsterkende prosess, et hele, som ikke tillater noe egentlig skille mellom årsak og virkning. Begge knyttes sammen i et nettverk av gjensidig påvirkende rutiner over tid. Eksempelvis kan man si at Stortinget fikk mot til å bevilge penger til en jernbane når tollinntektene fløt rikelig. På et senere tidspunkt derimot ville jernbanen ha bidratt til økt utskipping av tømmer, tremasse eller celulose. Det muliggjorde økt import og nye tollinntekter til staten. Læring og presset fra allerede foretatte investeringer spilte så sammen i en prosess som reproduserte seg selv. Virkningen (jernbane) reproduserte sin egen årsak (investeringsbeslutning om ny jernbane). Detaljene i samspillet tas opp i de enkelte kapitler, særlig kapitlene 10 og 11.

---

1) Se F. Hodne, Norges økonomiske historie 1815-1970, Oslo 1980, kap. 1.

### Den politiske tilpasning

Det andre forklaringsnivå bygger på de politiske konsekvenser som fulgte de økonomiske rammebetingelser. Diskusjonen bringes da videre fra den økonomiske ramme til de politiske aktører, deres spilleregler og de institusjoner de virket innenfor. Vel var tollinntektene gjort til ytre ramme for statens grunnlagsinvesteringer, men det var ikke selvsagt at så skjedde. Andre skattefundamenter enn forbruk av importvarer kunne jo ha blitt tatt i bruk, blant dem inntekter eller formue. Der forelå valgmuligheter. Dermed bringes vi til de politiske aktører, de politiske institusjoner, og spillereglene. På grunnlag av kildestoff fra tiden, først og fremst om Stortinget og regjeringen, og tidligere forskning og litteratur på tilgrensende områder, vil vi søke å vise at det først og fremst var landdistriktenes talsmenn som ville innrette investeringene på statens hånd etter tollinntektene. Byenes talsmenn derimot var mer pågående med bevilgninger og statslån. Byenes standpunkt sees i lys av det forhold at de ønsket et annet skattesystem, det vil si et blandet system av toll og inntektsskatt. De politiske institusjoner ble med andre ord kamplass for stort sett to fylkinger i 1800-årene, landdistriktene og byene. Når statsfinansene granskes, rykker således den territoriale delelinje mellom by og land inn som den viktigste frontlinje mellom politiske gruppeaktører. Bare mot slutten av århundret fikk de sosiale delelinjer mellom klasser og ulike inntektsgrupper en viss betydning for statsfinansene.

Tolkningen av avgjørelsene om statens skatter og bevilgninger vil være den rimelige, at tilpasningen av utgiftene til toll, stort sett, reflekterte herskende flertallsønsker i Stortinget. Flertallet var i denne sammenheng landdistriktene, som etter Grunnloven hadde 2/3 av representantene på Stortinget. Selv om byene inntil 1859, da mandatfordelingen ble endret, var overrepresentert, hadde naturligvis landdistriktene flertallet, det vil si bøndene. Tilpasningen var neppe tilfeldig, den var tvertom tilsiktet. I denne forbindelse vil det gjengis en ukjent, iallfall glemt undersøkelse fra 1850 om tollskattens fordeling på innvånere i landdistriktene og i byene. Denne, sammen med andre kilder, som er forenlige med resultatene i skattefordelingsundersøkelsen, gjør det naturlig å anta at flertallet opptrådte som rasjonelle aktører, som med lavest mulig deltagelse i skattekonsekvensene byttet til seg størst mulig andel av offentlige goder.

### En byttemodell

En forklaring av denne art knytter an til forestillinger om byttetransaksjoner mellom rasjonelle, egoistiske aktører. Som kjent danner bytte i markeder utgangspunktet for markedsmodellen, og denne ligger til grunn for sentrale deler av tenkningen innen økonomisk teori. I denne sammenheng vil vi diskutere muligheten for å anvende en markedsmodell på analysen av de former for kjøpslåing og stemmehandel som skjedde mellom aktørene på statsfinansenes område i Norge i 1800-årene. Analysen konsentreres om saker innen helsepleie, opplæring og samferdsel. Både argumentasjon og stemmegivning er gransket. Diskusjonen vil videre knyttes til illustrasjoner på ordbruk og tankegang som var vanlig i Norge i 1800-årene og slutningene vil støtte seg til en analyse av statsfinansiell statistikk.

Diskusjonen av de historiske kilder mot en bytteteoretisk bakgrunn gjør det aktuelt å resymere enkelte deler av litteraturen om kollektive goder. Gjennomgåelsen legger vekt på å få frem likheter og forskjeller mellom de frivillige former for bytte som skjer i vare- og tjenestemarkeder via prisene, og de former for stemmehandel som skjer - med et element av tvang - i politiske institusjoner under fastsettelsen av tilbudet av fellesgoder. Tross iøynefallende forskjeller mellom de to former for bytte, vil vi søke å godtgjøre at markedsmodellen kan gi ny innsikt i hvorledes statsfinansene og grunnlagsinvesteringene ble avstemt til hverandre i perioden.

Dels vil det godtgjøres at den politiske prosess i seg selv har karakter av byttetransaksjoner mellom aktører til partenes gjensidige nytte, herunder vedtak om kollektive goder. Det gir politikken i sin alminnelighet et preg av byttehandel. I tillegg legges det vekt på å påvise to langt-virkende normer som politikken på dette område var underlagt i tiden under søkelsen omfatter. Det ene krav var at bevilgninger til grunnlagsinvesteringer, skulle skje med lokal deltagelse i kostnadene. De skulle normalt ikke finansieres alene av staten. Andelen varierte etter skjønn, dels var den satt i lovs form; uansett ble kravet normalt gjort gjeldende i hele tidsrommet, ikke bare i en avgrenset periode. Den andre langt-virkende norm var at de statlige investeringene ikke skulle få slikt omfang at de truet den opprinnelige inntektsfordeling, det gjaldt med hensyn på regioner og med hensyn på ulike inntektsklasser. Politikk basertes med andre ord på en uuttalt regel at skattene til staten ikke skulle være redistributive. Det vises at regelen ble akseptert av flertallet i Stor-

tinget, iallfall til ut i 1890-årene. Loven om skatt til staten på formue og inntekt som da kom i 1892, innførte for så vidt noe nytt i norsk statsliv. Med denne loven slo tanken om bevisst, ikke bare utilsiktet redistribusjon, igjennom i politikken.

#### Et marked for kollektive goder

I makkerskap virket de to normene til å gjøre den politiske prosedyre til et ganske rasjonelt marked for å avstemme kollektive goders nytte mot alternative private goder. Aktørene fikk gjennom de to spillereglene informasjon om hvilken skatterisiko de løp når de vurderte nytten av forslag til grunnlagsinvesteringer. Siden systemet ikke bygget på redistributiv beskatning og derfor ikke rommet plass for gratispasasjerer, visste nemlig aktørene omtrent hvor mye et nytt statlig gode ville komme til å koste dem selv i form av skattedeltagelse. Punktet om lokal deltagelse i kostnadene er kjent i andre sammenhenger, men er hittil ikke trukket inn i analyse av skattesystemets utforming.

Men hensyn på teorien om de kollektive goder, er det videre en spesiell oppgave å få fastslått at datidens aktører i det politiske liv i Norge var på det rene med de offentlige goders egenskaper som gjorde deres ivaretagelse til en sak for staten, den gang som i dag. I denne forbindelse gjennomgås ordbruken hos datidens økonomer og politikere, og deres begrepsbruk jevnføres med teorien om offentlige goder i nåtidens litteratur. Resultatene av delundersøkelsen er av betydning for bruk av markedsmodellen i denne undersøkelsen. Vi vil i den sammenheng søke å godtgjøre at vi kan sette likhetstegn mellom uttrykket "kollektive goder" av i dag og uttrykket "almennyttige foranstaltninger" som var i bruk på 1800-tallet. Dermed unngår vi å gjøre vold mot de historiske aktørers hensikter eller bevissthet. Sagt på en annen måte, det at staten stod for grunnlagsinvesteringer i 1800-årene, var i harmoni, ikke i strid med den økonomiske liberalisme, tidens herskende ideologi.

#### Grunnlagsinvesteringer og økonomisk vekst

Som nevnt vil resultatene av undersøkelsen settes i samband med den alminnelige økonomiske fremgang landet opplevde i tiden. I denne hensikt vil vi dels gruppere statsutgiftene på en ny måte, dels vil vi lempe på begrepet investering. Den nye inndelingsmåte for statsutgiftene tillater oss å skille mellom offentlig forbruk og investering. Ordbruken i gjeldende

litteratur om den offentlige sektors finanser omtales, og uklarhetene utheves. Vår omgruppering baseres på størrelsene forbruk, investering og overføringer, som er aktuelle i nasjonalregnskapsstatistikken. Metoden for omgruppering som her nyttes, er åpen for motsigelser. Målet er imidlertid å komme frem til en metode som uten altfor vidløftige beregninger gir et kvantitativt uttrykk for de investeringer som skjedde på statens hånd og som hadde direkte betydning for økonomisk vekst. Den nye begreps-  
presisering av termen investering består først og fremst i at ordet også vil omfatte helse- og undervisningstjenester, og dessuten i noen grad driftskostnadene ved de nye transport- og kommunikasjonsforetak. Det vanlige er at investering uttrykker utgifter til fysisk kapital alene.<sup>1)</sup>

Her derimot vil investeringsbegrepet omfatte også utgifter til menneskelige ferdigheter. Vår språkbruk er ellers i samsvar med tendensen i nyere litteratur om økonomisk vekst, der investeringer i menneskelig kapital (human capital) nå oftere tas med på linje med former for fysisk kapital. Termen kunnskapskapital inngår da som bestanddel på linje med fysisk kapital under den overordnede samlebetegnelse kapital.

Når tall for statens grunnlagsinvesteringer settes opp mot andre nøkkelstørrelser i norsk økonomi, blant dem bruttonasjonalproduktet og bruttoinvesteringene, fremkommer enkle forholdstall som da uttrykker dimensjonene i statens grunnlagsinvesteringer i tidsrommet. Under visse betingelser kunne dette forholdstall sies å være et tilnærmet uttrykk for statens bidrag til økonomisk vekst. Hvis vi tenker oss en situasjon med rikelig tilgang på arbeidskraft, men knapphet på kapital, vil nemlig en eventuell vekst i økonomien være bestemt oppad av veksten i realkapital. Det betyr at vi ville få et mål for statens rolle for veksten ved å fastslå dens andel av realkapitaldannelsen, dvs. dens bidrag til bruttoinvesteringene. Herved utelukkes naturligvis ikke muligheten for å bruke andre mål for å uttrykke statens rolle for veksten. I denne sammenheng legges det frem enkelte nyere funn som sannsynliggjør at arbeidskraftsituasjonen var preget av nær uendelig elastisk tilbud, iallfall innen hovednæringene, i størsteparten av 1800-årene.

---

1) Enkelte ganger vil betegnelsen fysisk kapital sidestilles med ordet realkapital. Forskjellen mellom ordene fysisk kapital og kunnskapskapital svarer til distinksjonen mellom de engelske uttrykk non-human capital og human capital.

### Sammenlignende forskning i Norden

Både den anvendte grupperingsmetode og de resulterende forholdstall for de statlige grunnlagsinvesteringers størrelse, vil videre kunne anvendes på andre land som på 1800-tallet opplevde økonomisk vekst. Betingelsen for det er stort sett at det finnes statlige budsjetter for inntekter og utgifter og nasjonalregnskapstall. I den grad statistikk herom foreligger, vil resultatene og metoden i denne undersøkelse gi et grunnlag for sammenlignende granskning av statsmaktens rolle i de forskjellige land på forskjellige inntekts- og utviklingstrinn, med sikte på å avdekke allmenne tendenser under marsjen inn i industrisamfunnet. Sammenligninger av dette slag vil trolig kunne tillate identifikasjon av trekk som går igjen, og gi grunnlag for testbare hypoteser om deres årsaker.

I komparativ sammenheng kunne også andre resultater i denne undersøkelse komme til anvendelse. Det gjelder særlig den presedensskapende betydning nye utgifter har for veksten i statsutgiftene i en konstitusjonell stat, styrt bl.a. etter prinsippet om likhet for loven for alle borgere. Den alminnelige vekst i den offentlige sektor i forhold til den private, hadde nemlig sin begynnelse i den liberalistiske epoke i 1800-årene, skjønt den voldsomme oppsvulming av den offentlige sektor har kommet senere. De funn som her rapporteres, burde kunne danne utgangspunkt for tilsvarende undersøkelser i andre stater, og slik bidra til debatten om årsakene til den offentlige sektors nær unntaksløse ekspansjon i moderne industristater, og mulige tiltak for løse de styringsproblemer denne veksten har skapt.

## KAPITTEL 1

### GRUNNLAGSINVESTERINGER OG KOLLEKTIVE GODER

#### 1. Termen grunnlagsinvesteringer

På sin tradisjonelle høstfest 12. november 1848 sang Handelens Venner i Kristiania sin populære jernbanesang med hint til statsråd Frederik Stangs rolle. Sangen gikk til melodien "Gubben Noah", og femte og sjette vers lød slik:<sup>1)</sup>

://: AK! naar bare://:  
Banen vi kan faa!  
Dersom Løfte-Stangen  
ikke er for bangen,  
://: Vil nok Tingen://:  
Ganske Letvindt gaee!

Løfte-Stangen  
Var ei bangen"  
Det er sandt og vist.  
Men - se derfor love  
hjemme og til hove  
://: Alle Manden://:  
Uden Kjævl og Tvist.

"Løfte-Stangen" ble nettopp samtidens kjelenavn på Frederik Stang (1808-1884), den nye sjefen for Departementet for det Indre. Det ble opprettet ved kgl. kunngj. av 16. juli 1845. Stang skulle især ta seg av næringsveiene, transport og kommunikasjoner, medisinalvesen, bygnings- og brannvesen, samt saker vedrørende kommuner, oppmåling og statistikk.

Her berøres saksområder som har vist seg å være strategiske i en lang rad staters historie i moderne tid. Det gjelder ikke minst tidligere koloniland etter Den annen verdenskrig. De skulle løftes opp av en samfunns-tilstand til en ny og ventelig bedre. Løftestang for dem i 1950-årene ble ofte vestlige økonomer og vestlig kapital. Med bakgrunn i de vestlige lands historie, tok de fatt på oppgaven å systematisere raden av nøkkel-oppgaver for statsmakten i en ung stat på næringslivets område. Gjennom sine erfaringer med oppgavene samlet de saksområdene under en egen rubrikk som de gradvis kalte Social overhead capital. Ordet vil her gjengis med termen grunnlagsinvesteringer. Begrepsavklaringen gikk for seg i 1950- og 1960-årene. Det er altså et forholdsvis nytt ord, selv om oppgavene

---

1) Wilhelm Keilhau, Handelens Venner og Oslo Handelstands Forening, Oslo 1951, s. 106, 112.

som henvisningen til Frederik Stang viser, har aner langt tilbake. Ordet dukket opp i Historisk Tidsskrift så sent som i 1971, i en artikkel av forfatteren om staten og kommunikasjonene i Norge 1850-1870.<sup>1)</sup> Vi skal gi noen illustrasjoner på avklaringen av begrepet i litteraturen i 1950- og 1960-årene.

Til den aktuelle klasse av oppgaver regnet Ragnar Nurkse i 1952 bl.a. "kapitalinvesteringer i landbruket til drenering, demninger mot oversvømmelser, vanningsanlegg og andre forbedringer. ... Grunnlagsinvesteringer vil i førstningen fortrinnsvis omfatte vann- og kraftforsyning, transportmidler, opplæring og forskjellige tjenester."<sup>2)</sup> Ti år senere repeterte Nurkse denne liste i et annet arbeid.<sup>3)</sup> I et bredt anlagt verk av W. Arthur Lewis, Nobelprisvinneren i økonomikk 1979, omfatter den aktuelle klasse "offentlig forretningsdrift, blant dem veier, dokker, transport, vannforsyning, elektrisitet, skoler og hospitaler."<sup>4)</sup> Uttrykket infrastruktur nyttes også om disse investeringer.

Albert O. Hirschman, en amerikansk forfatter, satte i 1958 opp en liste over statens oppgaver som ligner på de foregående. Han uttaler bl.a. at "grunnlagsinvesteringer omfatter de grunnleggende tjenester uten hvilke næringsvirksomhet ikke kan foregå verken i primær-, sekundær- eller tertiærsektoren. I sin videste betydning omfatter de alle offentlige tjenester, blant dem lov og orden, utdanning og offentlig helsepleie, transport, kommunikasjon, kraft- og vannforsyning, og en del basiskapital i landbruket, herunder vannings- og dreneringsanlegg."<sup>5)</sup> Den svenske utgaven av Hirschmans bok bruker uttrykket "samhälleligt anläggningskapital", (SAK). Det utheves at uttrykket SAK er en nydannelse, men Hirschman gjorde ikke alvorlig forsøk på å avgrense SAK fra private goder.

- 
- 1) F. Hodne, "Staten og utbyggingen av kommunikasjonene i Norge 1850-1870. Søkelys på "Det norske system", HT nr. 3, 1971, ss. 285-316, s. 305.
  - 2) R. Nurkse, Problems of Capital Formation in undeveloped Countries, London 1952, s. 46.
  - 3) R. Nurkse, Equilibrium and Growth in the World Economy, Harvard UP, 1961, s. 268.
  - 4) W.A. Lewis, The Theory of Economic Growth, London 1955, s. 212.
  - 5) A.O. Hirschman, The Strategy of Economic Development, Yale UP, New Haven & Oxford UP, London 1958, s. 83, 97.  
Svensk utg. overs. av Mats Larsén, Strategin för ekonomisk utveckling, Sth. 1971, s. 90.



Walt Whitman Rostow, en amerikansk økonom i Kennedy-administrasjonen, vakte internasjonal debatt med sin bok Stages of Economic Growth, som ble utgitt første gang i 1960. Her tillegges staten en primær rolle for igangsetting av økonomisk vekst. Den danske utgaven av Rostows bok uthever bl.a. at "de data, der foreligger om kapitaldannelsens niveau og mønster i samfund før "springet" (take-off) viser, at en meget stor del av de totale investeringer må gå til transportsektoren og andre kollektive projekter."<sup>1)</sup> De omtales som "de samfundsmæssige investeringer". Uttrykket ligner sterkt på det svenske uttrykket "samhälleligt anläggningskapital". I kraft av sin størrelse, den indirekte retur på kapitalen, og den lange forrentningstid blant annet, mente Rostow at ... "regjeringerne som regel må spille en yderst viktig rolle i de kollektive investeringers oppbygningsfase."<sup>2)</sup> En britisk økonom, A.G. Ford, har noe lignende å si om statens oppgaver. Ford skriver bl.a. "prioritet må gis til grunnlagsinvesteringene ... innen denne kategori kommer for eksempel opplæring og utdanning, transport, energiforsyning, hospitaler og vanningsanlegg."<sup>3)</sup>

Uttrykket var åpenbart kommet på mote. Et tegn på dette var at termen grunnlagsinvesteringer nå begynte å prange selve tittelen på bøker og artikler. I 1963 kom et essay under tittelen "Grunnlagsinvesteringer og økonomisk vekst",<sup>4)</sup> og i 1967 utgav en skotsk økonom, A.J. Youngson, en egen monografi med samme tittel. Datatilfanget stammer i stor grad fra FN-publikasjonene, og dekker stort sett tiden etter 1950. Youngsons problem er identisk med Rostows, nemlig utviklingslands valg av strategi for fremtiden i lys av Vestens erfaringer.

I hovedsak fremhever Youngson at grunnlagsinvesteringene ligger innen transport, kommunikasjon, helse- og opplæringstjenester, samt kraft- og vannforsyning.<sup>5)</sup>

- 
- 1) W.W. Rostow, The Stages of Economic Growth, Cambridge UP, London 1960.  
Dansk overs. av Gunnar V. Mogensen, Den økonomiske utviklings fasen, København, 1963, s. 38.
  - 2) Ibid, s. 39.
  - 3) A.G. Ford, "Economic Growth: A theoretical outline", i W. Birmingham & A.G. Ford, red., Planning and Growth in Rich and Poor Countries, London 1966, s. 33.
  - 4) P.H. Cootner, "Social Overhead Capital and economic Growth", i W.W. Rostow, red., The Economics of Take-off into Sustained Growth, London 1963.
  - 5) A.J. Youngson. Overhead Capital, A Study in Development Economics, Edinburgh UP, Edinburgh 1967, spes. s. 68-72.

Mye av de samme eksempler og forslag finner man også i boken til den kjente britiske økonom Peter T. Bauer, som i 1957 bl.a. fremhevet at statens primære oppgave i en ung stat er opprettholdelse av lov og orden, og visse minstetjenester innen helsepleie og opplæring. Det er utgifter som gir ikke-diskriminerende fordeler. Bauer nevnte også at for enkelte tjenester innen samferdsel er der et element av monopol, som i seg selv medfører en viss form for statlig kontroll.<sup>1)</sup> Et poeng ved slike samfunnsmessige investeringer var deres tekniske udelelighet, det vil bl.a. si, at jernbaner må bygges ferdig mellom to stasjoner, for i motsatt fall er pengene bortkastet. Punktet utheves senere bl.a. av den britiske økonom H. Myint.<sup>2)</sup>

Vi runder av dette streiftog med noen bemerkninger av Richard Musgrave, en amerikansk forfatter. "Litteraturen omkring økonomisk utvikling antyder at offentlig kapitaldannelse er av spesiell betydning i de tidlige faser av utviklingen. Transportmidlene må bringes i stand for å åpne opp innlandet og knytte naturressursene til markedene. Veier, jernbaner og havner er nødvendige som forutsetninger for produktive kapitalinvesteringer i den private sektor. Forbedrede landbruksteknikker krever vanningsanlegg mange steder. Bruk av maskiner forutsetter minstemål av teknisk ferdighet, og alle disse investeringer er av slik art at deres nytte vesentlig er av ekstern karakter. Derfor må de fremskaffes gjennom det offentlige, enten av lokale myndigheter eller av sentralregjeringen."<sup>3)</sup> Ekstern nytte peker hen på at tredjemann, som ikke deltar i betalingen for godet, også har fordel av det.

En oppsummering av dette streiftog kan være at forfattere som i 1950- og 1960-årene var på konsulentoppdrag i tidligere koloniland, kom til at staten måtte ta seg av en gruppe fellesoppgaver som på fundamental måte dannet grunnlag for privat foretaksutfoldelse. Disse tjenester og investeringsoppgaver kalte de grunnlagsinvesteringer (sosial overhead capital). De omfattet en anselig saksmengde, men på de forskjellige forfatteres sakslister finner man iallfall helsepleie, opplæring, transport og kommunikasjoner. Heri lå delvis en gjenoppdagelse av seffølgeligheter i den norske embetsstat på 1800-tallet. Derimot har denne gruppe forfattere vært mindre

- 
- 1) P.T. Bauer & B.S. Yamey, The Economics of Under-developed Countries, Cambridge UP, 1957, s. 163-165.
  - 2) H. Myint, The Economics of the Developing Countries, London 1969, s. 116-117 passim.
  - 3) R. Musgrave, Fiscal Systems, New Haven & London 1969, s. 76.

interessert i å finne logiske og analytiske holdepunkter for å skille disse typer tjenester ut fra ordinære markedsgoder. De spørsmål omtales i det følgende avsnitt.<sup>1)</sup>

## 2. Kollektive goder

Siden mye av stoffet i det følgende gjelder statlige investeringer, kan det være hensiktsmessig å trekke frem enkelte punkter i nyere litteratur om kollektive beslutninger (public choice) som gir holdepunkter for å gjenkjenne de tilsvarende tankeganger herom på 1800-tallet. Enkelt sagt ser det ut til at vi kan dele verden opp i to klasser av goder, de private og de kollektive. De skiller seg fra hverandre i to henseender, det gjelder dels måten de fremstilles og forbrukes på, dels gjelder det adgangen til å utelukke andre fra å dra nytte av et gode når det først er fremstilt for noen.

De rene private goder har da egenskaper som gjør det mulig å begrense deres nytte til den enkelte forbruker, deriblant at de kan stykkes opp og selges enkeltvis til en pris i et marked der forbrukeren får anledning til å gi frivillig uttrykk for sine ønsker. Forbruket til den ene rivaliserer eller konkurrerer med den annens, og medfører adgang til å utelukke andre ikke-betalende fra å nyte godt av godet. Verdien ligger for hånden snarere enn langt inn i fremtiden. Kontrakten er oppgjort i og med kjøpet, og det er en frivillig transaksjon.

- 
- 1) Se imidlertid R. Jochimsen, Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966, kap. IV.  
R. Jochimsen & U.E. Simonis, utg., Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970,  
U.E. Simonis, utg., Infrastruktur, Theorie und Politik, Köln 1977, og  
René Frey, Infrastruktur, Grundlagen der Planung öffentlichen Investitionen, Tübingen-Zürich 1970 og  
René Frey, "Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur", Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1967, s. 235-256.

Motstykket er de kollektive goder. Uttrykket fellesgoder er det norske synonym. De er karakterisert ved en udelelighet som gjør at de tilbys en bloc og forbrukes felles.<sup>1)</sup> Ei heller tillater de i praksis eksklusjon av ikke-betalende fra å delta i forbruket av fellesgodet når det først er tilbudt for noen medlemmer av samfunnet. Fellesgodene uttømmes altså ikke av den enkeltes forbruk, forbruket av fellesgoder er tvertom ikke-rivaliserende. Man kunne trekke sammen merknadene ovenfor. Da ville vi si at der gis i prinsippet to klasser av goder. De er forskjellige i henseende til grad av rivalisering i produksjon og forbruk og i henseende til muligheten for eksklusjon.

Maurice Pestons<sup>2)</sup> skjema får ganske godt frem de sentrale egenskaper som skiller de offentlige fra de private goder. Skjemaet lar oss samtidig se at det er tale om gradsforskjeller mellom dem, snarere enn skarpe grenser, hvilket betyr at vi må operere med "blandede goder" i tillegg til de rene privatgoder og de rene kollektive goder. Matrisen har to akser som gir 4 kombinasjoner.

Matrise 1

B A	tillater ikke eksklusjon	tillater eksklusjon
Rivaliserer ikke i forbruket	1	4
Rivaliserer i forbruket	2	3

I matrisen ovenfor vil de rene private goder ligge i 3, mens de rene offentlige goder ligger i 1. Eksempler på rene private goder (3) er forbruksvarer som mat, klær og sko, og et privat onde ville være en vare man misliker

- 1) Udelelighet gjengis i litteraturen med bl.a. ordene indivisibility, lumpiness, jointness og non-appropriability.
- 2) M. Peston, Public Goods and the Public Sector, London 1972, s. 12-15. Sml. Horst Claus Recktenwald, "Unteilbare Güter, ihre Effizienz und Verteilung. Nutzen-Kosten Analysen", i Public Finance, 1967, s. 61-97.

og velger å avstå fra. Eksempler på rene offentlige goder av typen 1 ville være forsvar, lov og orden, allmenne, preventive helsetiltak, eller statuene i Frognerparken i Oslo. Et offentlig onde ville tilsvarende være et dårlig forsvar, en slett regjering, allmenn forurensning eller kjernefysisk krig. Rutene 2 og 4 gir mellomformer (mixed goods). Et eksempel på 4 ville være en teaterforestilling eller en fotballkamp hvor man kan utelukkes hvis man ikke deltar i prisen, men der ens forbruk ikke konkurrerer med andres forbruk så lenge der er ledige plasser. Kødannelsen på utfartsårer fra storbyene gir daglige eksempler på type 2, der en i prinsippet ikke kan utelukkes, men der forbruket i høy grad er konkurrerende.

Med større evne til å favne flere fenomener er den matrise for samhandling man finner hos Dennis Mueller<sup>1)</sup>, en av de aktive bidragsytere innen litteraturen om kollektive beslutninger. Mueller karakteriserer seg som representant for en tradisjon innen politisk tenkning som går tilbake via James Madison og Alexis de Tocqueville til Thomas Hobbes og Benedict Spinoza. Det felles utgangspunkt for denne gruppe forfattere var at de beskrev politisk atferd ut fra en tanke at menneskene er rasjonelle, egoistiske nyttemaksimerere. Matrise 2 gjengir Muellers illustrasjon av muligheten for at individer, grupper eller stater med rent egoistiske motiver kan ha gjensidig fordel av bytte. Det antyder også de mulige strategier for valg og samhandling de står overfor. Problemet er i litteraturen velkjent under betegnelsen "fangens dilemma".<sup>2)</sup>

- 
- 1) Dennis C. Mueller, "Public Choice: A Survey", Journal of Economic Literature, vol. XIV, nr. 2, 1976, s. 397, en oversiktsart. med 215 litteraturhenvisninger til forskningen på området de siste 30 år. Se også samme forfatters bok, Public choice, Cambridge UP, 1979, en bredere oversikt på 297 sider. Se også Bo Gustafsson, red., Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem, Sth. 1977, ss. 183-203.
  - 2) A. Rappoport & A. Chammah, Prisoner's Dilemma, Ann Arbor 1965.

Matrise 2

B					
A		Stjeler ikke		Stjeler	
Stjeler ikke	1	A	10 kveg, 9 korn	4	A 6 kveg, 5 korn B 10 kveg, 9 korn
		B	8 kveg, 6 korn		
Stjeler	2	A	10 kveg, 10 korn	3	A 7 kveg, 5 korn B 7 kveg, 5 korn
		B	5 kveg, 3 korn		

Rute 1 i matrise 2 gir fordelingen når A og B driver handel med hverandre og avstår fra å stjele. Rute 3 illustrerer resultatet når partene gjensidig stjeler. Begge kommer bedre ut når de avstår fra å stjele, men hver kommer bedre ut når vedkommende alene stjeler, men ikke den andre, rutene 2 og 4. Begge aktører kan påvirkes til å gå inn på strategien med stjeling rute 3. Når de er kommet i den posisjon, kan imidlertid begge forbedre sin stilling ved å bli enige, enten stilltiende eller formelt, å avstå fra tjueri. En bør vel i så fall anta at overvåkingen av en slik avtale koster mindre enn det begge i fellesskap tjener på den, for i motsatt fall vil oppofrelsene overstige nytten ved kollektiv handling, og derfor ville avtalen ikke være rasjonell, og heller ikke komme i stand. Uttrykket "stjeler" kan godt byttes ut med ordet "samarbeider".<sup>1)</sup>

Ved ettersyn innser man at strategier av denne art ligger forut for det frivillige bytte som skjer i markedet; ja, det er gode grunner til å anta at de nevnte 4 strategier berører allmenne, konstituerende valg ved kollektiv handling. I stedet for stjeling kunne man sette betaling for et forsvar, en politietat eller et brannkorps. I hvert tilfelle kommer alternativer av den art som er gjengitt i matrise 2 til syne. Det vil si at hver enkelt kommer bedre ut dersom alle bidrar til fremstillingen av det aktuelle fellesgode enn om alle lar være. På den annen side vil den enkelte få det enda bedre dersom han alene slipper å betale for godet.

1) Jon Elster, Om utbytting, Pax 1977, s. 84.

En slik unnalurer drar fordel uten å delta i oppofrelsene til de andre med å skaffe fellesgodet til veie. Skulkeren er kjent til alle tider, under forskjellige betegnelser, hvorav ingen er smigrende. I det følgende vil vi tale om gratispassasjer og gratiskjøring.<sup>1)</sup>

Muligheten for gratiskjøring ligger i selve fremgangsmåten for fremskaffelse av fellesgoder. Når deltagerne består av en liten gruppe, en familie, en grend eller en korporasjon, vil det ikke koste mye å få vite stemningen overfor en fellessak som dukker opp, ei heller vil det være lett for den enkelte å skjule sine ønsker på grunn av forholdenes gjennomsjuelighet. Samordningskostnadene for å få til en felles beslutning om det ønskede kvantum er altså beskjedne. I større grupper derimot er det et vrient informasjonsproblem å bringe på det rene hvor mye deltagerne vil ha, for eksempel av veier og trafikksignaler. Samordningskostnadene, dvs. de omkostninger som medgår for å få til et bytte eller en handling, blir store, ei heller kan man utelukke muligheten for gratiskjøring. Den enkelte forbruker ville ha insentiv til å skjule sine preferanser, i visshet om at han ville ha like stor fordel av godet når det først var skaffet til veie, enten han betalte lite eller mye. Det vil si, han ville ha insentiv til å opptre usolidarisk og altså gli over i rute 2 eller 4 i matrisen ovenfor.

Insentiv til gratiskjøring i samband med kollektive goder skyldes nettopp dette at godet forbrukes i fellesskap, og den enkeltes tendens til derfor å oppfatte nytten som ekstern i forhold til seg selv. Kollektive goder gir i så måte illustrasjon på gamle erfaringer: fellesskap i tilbudet er gulroten som favoriserer solidarisk atferd alle vil ha fordel av, men umuligheten av eksklusjon er eplet som frister den enkelte til usolidarisk opptreden. Herav følger at frivillig overholdelse av fellesbeslutninger normalt bare forekommer i små grupper. I større samfunnsenheter er transaksjonskostnadene store, og dessuten fører frivillige avtaler til gratiskjøring, og dermed til at det aktuelle fellesgode ikke skaffes til veie, eller at det skaffes til veie i mindre utstrekning enn den totale velferd skulle tilsi. Man taler om markedssvikt i denne sammenheng.

---

1) Uttrykket er en gjengivelse av de engelske ordene "free rider" og "free riding".  
Sml. Jon Elster, Om utbytting, kap. 3 "Gratispassasjeren". Her drøftes hvorledes "gratispassasjeren kan sies å utbytte samfunnet", s. 81.

Markedssvikt referer da til det forhold at for enkelte grupper goder, de kollektive goder, vil markedet enten ikke gi signaler, eller gi ukorrekte signaler om hvor mye ressurser det skal settes inn. Markedet, enten det gjelder for produkter, arbeidskraft eller for kapital, er i denne sammenheng i seg selv et offentlig gode, etablert gjennom forutgående beslutninger av mer grunnleggende art.

Eksternalitet ble nevnt foran.<sup>1)</sup> Uttrykket refererer til det forhold at et gode har positive eller negative virkninger for andre enn dem som fremstiller eller forbruker det. Dersom det foreligger nyttevirksomheter utover dem som produsenten kan ta inn gjennom salgsprisen, foreligger positive eksterne virkninger eller ringvirkninger. Eksempel herpå var distriktslegene i Norge i 1800-årene, eller rutebåttrafikken fra 1830-årene av. Dampskipene åpnet markeder for hele regioner, skjønt den enkelte bare betalte for sin fraktforsendelse eller sin passasjerbillett. Poenget med distriktslegenes eksterne nyttevirksomheter på helsetilstanden, omtales senere. Eksempler på negative eksterne virkninger kunne være forurensning av luft eller vann fra bilister eller fabrikker. Trafikkstøyen stammer fra mange, vanligvis, men hver enkelt bidrar med en ubetydelig del. Derfor kan den enkelte ikke lett pålegges å betale erstatning for skadene. Når det gjelder annen luftforurensning, har vanligvis det enkelte firma ikke makt til å gripe inn. Siden dets eget bidrag til forurensning er beskjedent, har det heller ikke oppfordring til å redusere forbruket av det forurensende råstoff eller øke sine produktpriser så lenge ikke alle de andre gjør det samme.

Poenget kommer klart frem når vi minner om innholdet av ordet tjeneste.<sup>2)</sup> En tjeneste består i en forandring i tilstanden til en person eller et gode som følge av en annen økonomisk enhets aktivitet, med mottagers samtykke. Dersom ordet "med" i definisjonen byttes ut med ordet "uten", blir

- 
- 1) Se E.J. Mishan, "The Postwar Literature on Externalities: An interpretative Essay", Journal of Economic Literature, 1971, ss. 1-28
  - 2) T.P. Hill, "On Goods and Services", The Review of Income and Wealth, 1977, ss. 318, 331-332.



definisjonen samtidig en definisjon på eksternalitet. Eksterne virkninger er derfor ganske enkelt uoppfordrede tjenester. Endringen i tilstanden kan være ønsket eller uønsket, men så lenge den ikke er søkt eller bestilt, må den oppfattes som ekstern.

I nevnte tilfeller sporer vi våre 4 strategivalg, gjennomgått foran, og med de mulige utfall. Når det altså gjelder kollektive goder, er normalt nytteverdien av godene i den grad ekstern, at man står overfor markedsfallitt. Samordningskostnadene ved privat fremstilling blir i praksis så svære at der ikke gis alternativ til offentlig eller kollektiv produksjon.

### Lindahl-modellen

Umuligheten av eksklusjon for offentlige goder gjør det altså nødvendig å ty til former for forhandling når mengden av fellesgoder fastsettes. Med utgangspunkt i grensenyttelæren beskrev en svensk økonom, Erik Lindahl, i 1919 en slik metode for å fastlegge tilbudet av offentlige goder i sammenheng med villigheten til å delta i skattekonsekvensen eller kostnadene.<sup>1)</sup> Resonnementet bygger bl.a. på en antagelse om frivillighet og at der foreligger samsvar mellom velgeres og representanters ønskemål. Begge antagelser kan kritiseres, og i så fall vil Lindahls metode fortone seg mer som et bilde på hvordan avstemming av skatter og offentlige goder kan skje, snarere enn en beskrivelse av den normale politiske prosess i et representativt demokrati. Lindahl fulgte i sporene etter Knut Wicksell, en annen svensk pioner innen statsfinansiell teori.<sup>2)</sup>

Wicksell var den første til å foreslå at siden alle kan oppnå fordel av et kollektivt gode, ville den naturlige regel for avstemming være et krav om enstemmig tilslutning fra samtlige. Wicksell tenkte seg videre at hvert fellesgode kunne tilbys eller auksjoneres hver for seg og betales gjennom en særskilt skatt. Lindahl førte da tanken videre. I forbigående minner vi om at eldre beskatningsformer lignet på auksjonssystemet. En rekke skatter ble således innkrevd og regnskapsført hver for seg i landkommunene, bl.a. i Norge til ut i 1880-årene.

---

1) Erik Lindahl, Die Gerechtigkeit der Besteuerung, Lund 1919, opptr. i Classics in the Theory of Public Finance, red. R. Musgrave & A.T. Peacock, New York 1967, ss. 168-176.

2) K. Wicksell, "Ein neues Prinzip der gerechten Besteuerung," i Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896, opptr. i Classics in the Theory of Public Finance, red. R. Musgrave & A.T. Peacock, London 1958, ss. 72-118.

Vi følger her Dennis Muellers gjennomgåelse av Lindahls resonnement.<sup>1)</sup> Man tenker seg en verden med to personer, A og B, og ett offentlig gode. Figur 1 gjengir et kart over A og B's indifferenskurver for private goder, og kurvenes utstrekning inn i området for kollektive goder, hvis pris altså skifter karakter til skattedeltagelse. A's andel av det offentlige godes kostnad måles oppover på den loddrette aksen, B's andel fra toppen og nedover.  $A_1$  og  $B_1$  representerer aktørenes nytteoppfatninger i fravær av offentlige goder. For et visst kvantum av det offentlige gode betyr lavere indifferenskurver en lavere skatteandel og altså et høyere nyttenivå. I fig. 1 vil da lavere kurver for A (høyere for B) representere større nytte. Hvis kurvene  $A_1$  og  $B_1$  skjærer hverandre, vil de to deltagerne komme bedre ut med en avtale om en form for skatt til dekning av et offentlig gode. Men hvilken kombinasjon av skattedeltagelse samt kvantum av godet blir aktuell? Av figur 1 ser man at de kombinasjoner som oppfyller betingelsene om lavest mulig skattedeltagelse med høyest mulig nytte, danner en serie punkter, der hvert punkt utgjør tangentspunktet for aktørenes indifferenskurver. Punktene danner den såkalte kontraktskurve ( $CC^1$ ).

Forhandlingsprosedyren kunne for eksempel begynne med at en upartisk iakt-tager opptrer som auksjonarius. Vedkommende foreslår både en viss mengde av det offentlige gode (Q), og en viss andel av skatten, for A (X) og for B (1-X). Hvis kombinasjonen (F) faller innenfor øyet som dannes av  $A_1$  og  $B_1$ , vil begge deltagerne foretrekke å kjøpe denne mengde av fellesgodet med tilhørende skatteandel, fremfor ikke noe kollektivgode i det hele tatt. Begge vil stemme for det, dersom de oppriktig gir uttrykk for sine ønsker. F blir dermed en status quo-beslutning, og nye par av skattedeler og godekvanta bringes i forslag. Når partene kjøpslår seg til en ny kombinasjon som faller innenfor øyet dannet av  $A_2$  og  $B_2$ , vil denne enstemmig foretrekkes fremfor F. Øyet innenfor  $A_1$  og  $B_1$  kan oppfattes som en gråson, et område partene kan kjøpslå om. Den nye kombinasjon blir status quo for videre tinging og akkordering inntil et punkt på  $CC^1$ , til eksempel G, er oppnådd. Når det inntreffer, vil intet nytt forslag enstemmig foretrekkes, dvs. ikke noe nytt forslag kan la begge partene komme bedre ut, og den kollektive beslutning er enstemmig fattet.

---

1) Dennis Mueller, "Public Choice. A Survey", s. 399-400. Lindahls modell er nærmest klassisk, og gjengis i mange sammenhenger. Se til eks. Jesse Burkhead & Jerry Miner, Public Expenditure, London 1971, s. 79. Leif Johansen, Offentlig økonomikk, Univ.forlaget 1965, s. 114-126.

Man legger merke til at med de skatteandeler som følger fordelingen i G, vil hver deltagers ideelle kvantum av det offentlige gode være forskjellig fra den faktisk valgte mengde som ble resultatet av kjøpslåingen. A ville foretrekke mindre, B mere av fellesgodet. Med de gitte skatteandeler ( $t_G$  og  $1-t_G$ ) tvinges da den enkelte til å forbruke et kvantum av fellesgodet som avviker fra den mest foretrukne mengde. Denne form for tvungent overforbruk kan unngås når man arrangerer avstemmingen litt annerledes. Etter denne fremgangsmåte får velgerne sammenligne alle par av offentlige godekvanta på grunnlag av valgte skatteandeler  $X_L$  og  $(1-X_L)$  fastlagt på forhånd. Et par velges bare dersom det enstemmig foretrekkes fremfor andre. Dette vil inntreffe alene dersom de to deltageres indifferenskurver er tangent til skattelinjen fra  $X_L$  i det samme punktet. Hvis ikke noe slikt kvantum fremkommer for de opprinnelig valgte skatteandeler i  $X_L$ , velges en ny  $X_L$ , og kjøpslåingen gjentas. Tingingen fortsetter til en skattefordeling  $X_L$  blir funnet som samtlige foretrekker fremfor andre. I figur 1 inntreffer dette i punktet L for skattedelene  $X_L$  for A og  $(1-X_L)$  for B. Punktet L er Lindahls likevektspunkt.

Enstemmighetsversjonen av Lindahl-modellen med tilpasning i punktet L er kritisert på to punkter. For det første kan det være tidkrevende å lete seg frem til enstemmighet i punktet L. Selv om en deltager fryktet at han ville bli "utbyttet" under en mindre restriktiv stemmeregel, kunne han likvel tenkes å foretrekke en annen fremgangsmåte nettopp for å slippe å bruke tid på å nå frem til enstemmighet. Den andre innvending er at kravet om enstemmighet vil oppmuntre til taktisk atferd. Dersom A kjente til maksimum-andelen av skatten B er villig til å bære snarere enn å være uten fellesgodet, kan A tvinge B til punktet C på kontraktskurven ved å stemme mot alle skatteandeler som er større enn Y. Alle fordeler ved at fellesgodet ble skaffet til veie, tilfalt i det tilfelle A. Dersom B oppførte seg likedan., ville sluttresultatet avhenge av forhandlingsstyrken hos de to partene. Pruting og kjøpslåing ville forsinke en avtale ettersom hver skulle prøve motpartens villighet til å komme med innrømmelser.

Kjøpslåingen under enstemmighetsregelen danner et speilbilde på insentivproblemet som oppstår i forbindelse med fremstilling av kollektive goder. Vi har foran konstatert at etter sin natur gir offentlige goder ikke anledning til å utestenge noen fra å dra fordel av det når det først foreligger. Egenskapen innebærer at den enkelte fristes til å underslå sine reelle preferanser og i stedet kjøre gratis, ettersom mengden av det til-

budte gode bare i liten grad påvirkes av hans signal. Brubaker har imidlertid godtgjort at risikoen for at den enkelte skal oppføre seg som gratispassasjer er mindre enn antatt.<sup>1)</sup> Brubaker skjelner mellom tre handlingsvalg en aktør står overfor ved fremstilling av kollektivgoder:

- (1) Samfunnet bevilger tilstrekkelige ressurser for å fremskaffe kollektivgodet og vedkommende selv kjører gratis.
- (2) Vedkommende tilkjenner sin interesse for godet med løfte om å betale under forutsetning av at motsvarende tilbud gis fra samfunnets side.
- (3) Samfunnet prøver å kjøre gratis, men blir utestengt.

Utfall (1) kan tenkes å rangere høyest på aktørens preferanseskala, men trolig vil han nære tvil om sine utsikter til å kunne kjøre gratis. Han må regne med at dersom han prøver, vil andre følge eksemplet. Trolig vil resultatet bli at hele gruppen utestenges. Det er utfall (3). Utfall (2) blir derfor, ved en nøyere gjennomtenkning av saken, det foretrukne alternativ. Uttrykket "motsvarende tilbud" kan gis flere tolkninger. Brubaker mener at en oppriktig preferanseavsløring i denne kontekst er realistisk. Vedkommende tilkjenner at han vil binde seg dersom gruppen gjør det samme. Han har lite å tape ved å uttrykke sin etterspørsel etter fellesgodet. Dersom godet skaffes til veie, får han jo valuta for pengene, i motsatt fall beholder han sine penger. Det er interessant å iaktta at de norske ordninger for finansiering av kollektivgoder i 1800-årene var i nær analogi til denne løsning. Brubaker betegner utfall (2) som "den gyldne variant" for preferanseavsløring.

---

1) Sml. E.A. Brubaker, "Free Ride, Free Revelation, or Golden Rule", The Journal of Law and Economics, vol. XVIII, April 1975, ss. 147-161. Sml. Guiseppe Campa, "On the pure Theory of Public Goods", Public Finance, 1967, ss. 401-422.

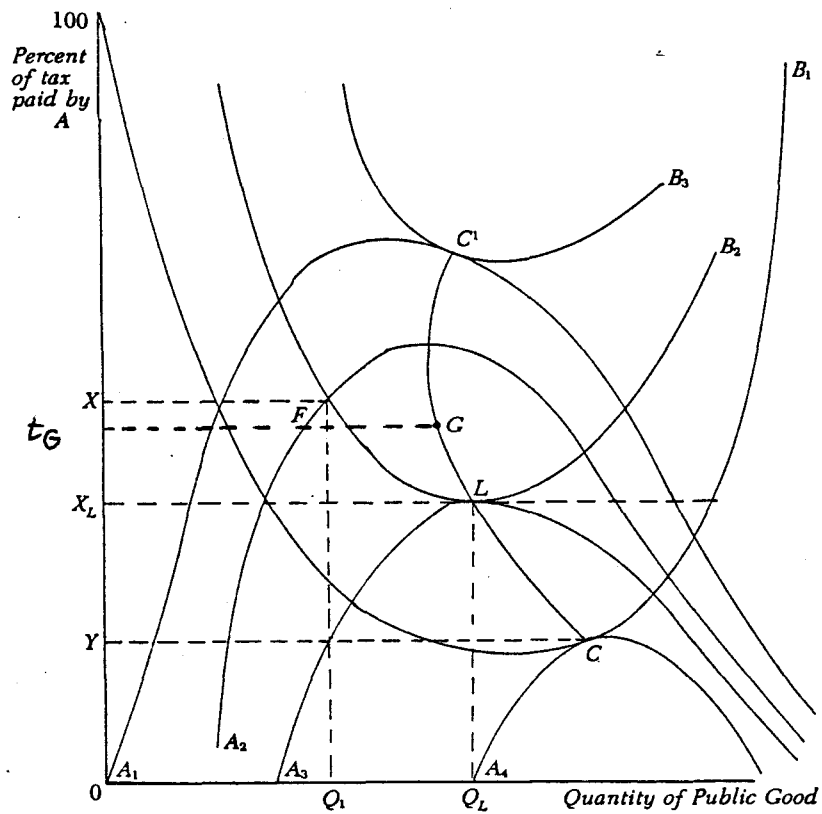


Figure 1.

Fig. 1 Lindahls modell for avstemming av mengden av et offentlig gode med en viss skattedeltagelse.

Politiske byttetransaksjoner

Foran er det antydnet innvendinger mot realismen i Lindahls resonnement.

Innvingingene gjelder i hovedsak spørsmålet om hvor langt man kan si at stemmehandel i politiske institusjoner ligner på den handel med ordinære, private goder som skjer på markedet. For det andre oppstår et historisk påvisningsspørsmål, som kan formuleres slik: Var de politiske aktører i norsk politikk i 1800-årene fortrolige med dagens innhold i begrepet offentlige goder? På forhånd er det ikke gitt at Ueland eller Schweigaard hadde det i tankene når de talte om statens oppgaver, som vi har når vi bruker uttrykket offentlige goder. Det første punkt tas opp i det følgende; den historiske oppgaven tas opp i kap. 2.

Reservasjonene mot markedsmodellen vis-à-vis fastsettelsen av offentlige goder kan samles i 4 punkter.<sup>1)</sup>

- 1) I ordinære, desentraliserte markeder dreier det seg om former for frivillig bytte, gjennom en pris som avstemmer kundens og produsentens respektive nytteoppfatninger. Transaksjonskostningene er små. I den politiske beslutningsprosess er der et element av tvang. Når Stortingets flertall bestemte seg for å tilby en tjeneste, ble alle tvunget til å betale for den gjennom beskatningen, iallfall i prinsippet. Selv pasifister betalte skatt for forsvar.
- 2) Staten kan kreve inn skatter selv om dens tjenester ikke gir tilsvarende tilfredsstillende hos borgerne. På markedet unngår aktørene dette, for dersom nytten av et gode for forbrukerne ikke overstiger kostnadene ved frembringelsen, vil kunden ikke kjøpe, og produsenten utsettes for tap. Tapet signaliserer nødvendigheten av å sale om, for i motsatt fall blir det konkurs. Det offentliges tilbud unndrar seg markedets dom på en slik kontant måte.
- 3) Den politiske prosess er en lite følsom valg- og beslutningsmekanisme. Bare hvert 3. år fikk velgerne i Norge i 1800-årene adgang til å uttrykke sine ønsker. Og institusjonene var slik den gang, som for øvrig i dag, at urvelgerne måtte ta stilling, ikke til ett offentlig gode, men til en hel pakke. På markedet

---

1) Otto Eckstein, Public Finance, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 2. utg. 1967, s. 16-17.

derimot er det normalt mulig å ta stilling til ett enkelt gode om gangen.

- 4) Videre komplikasjoner oppstår av det forhold at som følge av sine egenskaper kan enkelte rene offentlige goder ganske enkelt ikke fremskaffes på markedet. For de rene offentlige goder, blant dem lov og orden, virker ikke markedet som signal om ressursbruk i det hele tatt. Andre former for samhandling i andre former for institusjoner må tre i stedet. Selv for såkalte blandede offentlig-private goder, til eksempel post og telegraf, oppstår normalt hensynet til en mulig konflikt i en gitt situasjon mellom privates og det offentliges interesse, som tross ikke-rivalisering i forbruk og mulighet for eksklusjon, likevel favoriserer en kollektiv oppgaveløsning. Da kveler man muligheten for privat maktmisbruk i fremtiden. Det gjelder spesielt former for produksjon med fallende gjennomsnittskostnader og tendens til monopol i godeproduksjonen,<sup>1)</sup> blant dem jernbanedrift, telegraf, telefoni og ellers helsepleie og utdanning, altså nettopp typer av goder vi har identifisert som grunnlagsinvesteringer foran.

Likheten i det institusjonelle er således langt fra 100% når de politiske beslutninger sammenlignes med markedets byttetransaksjoner. Fundamentalt dreier det seg imidlertid likevel om byttetransaksjoner. I markedet avstemmes godenes nytte og deres kostnader gjennom prisene. I politiske institusjoner skjer avstemming av pris (skatt) til mengde (etterspørsel) via stemmer.

Elementet av tvang bør heller ikke overdrives. Med henblikk på Norge i 1800-årene, skal en i så henseende huske at staten utgjorde en liten del av økonomien, den disponerte 4-5% av den samlede verdiskapning i 1860-årene, inklusiv lokale offentlige myndigheter, og andelen var neppe særlig større tidligere i århundret. Dessuten var de to store aktører, som vi senere vil vise, nemlig by og land, nokså stabile gjennom hele århundret på statsfinansenes område. Det er i denne forbindelse et sammentreff at den teoretiske litteratur opererer med nettopp to aktører. Både velgerkorpset og representasjonsordningen var også stabil gjennom størstedelen av 1800-tallet, inntil

---

1) Ordene presiseres i kapittel 2 nedenfor, ss. 54-55.

byarbeiderne slapp til med statsborgerlig stemmerett for menn i 1897. Hertil kommer to forhold i betraktning i det tidsrom undersøkelsen gjelder.

For det første var byttereglene i harmoni med markedsmodellens Pareto-optimalitetskrav om at inntektsfordelingen skal være gitt. Med det menes at den inntektsfordeling som gjaldt før partene ble belastet med skatter til dekning av statlige utgifter, ble ansett som akseptabel og rettferdig.<sup>1)</sup> Inntil lov om skatt på formue og inntekt til staten i 1892, var det således ikke etablert som prinsipp at statsskattene skulle påvirke inntektsfordelingen i favør av de fattige, det være seg regioner eller inntektsklasser. Tvert om, som vi vil vise, var målestokk for skattefordelingen normalt en implisitt henvisning til den kontrakt som var satt opp med Grunnlovens tilblivelse i 1814. Denne sprang ut av hundre års europeisk politisk tenkning omkring samfunnspakten. "Implisitt" peker hen på at regelen ble artikulert først da prinsippet ble angrepet. Det vil si at statens tjenestetilbud ble fastsatt ut fra en anerkjent forutsetning om at ifølge en opprinnelig kontrakt kunne ikke statsutgiftene økes slik at det fikk konsekvenser for den opprinnelig inntektsfordeling. En må bare huske at denne initialfordeling også var knyttet til territoriale delelinjer i tillegg til sosiale linjer mellom klasser av ulike inntektsgrupper. Regelen virket både etter hensikt, og i praksis til å kutte ut gratispassasjerer. Skattene til staten var også til 1895 ordnet etter idéen om nytte, dvs. etter proporsjonal skala, ikke etter evne, dvs. ikke etter progressiv skala.

For det andre var det vanlig praksis gjennom hele 1800-tallet at bevilgninger til grunnlagsinvesteringer skulle ha lokal deltagelse. Unntak forekom, bl.a. for telegrafene og for enkelte poster innen helsepleien der spesielle egenskaper ved produksjon eller forbruk av godene gjorde seg gjeldende. Heller ikke var det bestandig faste regler om hvor stor den lokale deltagelse skulle være. Stort sett var det likevel godtatt i prinsipp og i handling i hele tidsrommet at private eller kommuner måtte yte noe for å få bevilgninger av staten på grunnlagsinvesteringenes område. Oppfatningen er her at de sistnevnte forhold, sammen med stabiliteten i blokkene på Stortinget, skapte en institusjonell ramme som gjorde aktørerne klar over hvilken skatterisiko de løp for eget vedkommende når de stemte over forslag til fellesgoder. Systemet tillot da en avveining av

---

1) Se Leif Johansen, Offentlig økonomikk, s. 121.



fellesgoders nytte mot alternative private goder så å si direkte, omtrent som i markeder for ulike private goder. Hvis skatterisikoen ble for høy, kunne et distrikts representanter avholde seg fra å be om en statsbevilgning. Der var altså også et element av frivillighet i den politiske prosess som på markedet for privatgoder. Den rasjonelle avveining mellom private og kollektive goder var mulig i forening med den ting at Stortinget bestod av to forholdsvis stabile blokkdannelser, og at disse godtok regelen at fellesgoder ikke skulle betales av andre via skatter som bevisst angrep den opprinnelige inntekts- og formuesfordeling hos borgerne.

Denne måte å betrakte makt over beskatningen på, er ellers i flukt med den bytteteoretiske tradisjon som har vært fremme i nyere samfunnsforskning, og som i Norge foreløpig er mest grundig fremstilt i Maktutredningens publikasjoner<sup>1)</sup>, spesielt i Gudmund Hernes' bok Makt og avmakt, (1975).<sup>2)</sup>

Riktignok beskriver Hernes en politisk virkelighet som avviker sterkt fra Lindahls. Førstnevnte tar redistribusjon for gitt. Et fremtredende trekk i Hernes' analyse av den moderne forhandlingsøkonomi er å vise at når grupper hver for seg tar utgangspunkt i egne behov, blir det utilsiktede resultat at der tilbys mer kollektive goder enn der er å fordele. Dette oppleves som avmakt. I dette ligger et voksende styringsproblem i vår tid. Lindahl derimot beskriver en situasjon der redistribusjon er utelukket. Modellen illustrerer så et sett institusjoner og en kjøpslåsingsprosedyre som er innrettet slik at gruppeaktørene kan vurdere nytten av et fellesgode sammen med informasjon om egen skattedeltagelse. Avveiningen gjør det naturlig for dem å ta utgangspunkt i hva de har råd til snarere enn hva de har behov for. Herved hindres den form for irrasjonalitet Hernes beskriver, nemlig at transaksjonen fordeler mer enn

---

1) Maktutredningsutvalget, oppnevnt ved kgl.res. av 22. sept. 1972.

2) Gudmund Hernes, Makt og avmakt. En begrepsanalyse, Univ.forlaget 1975, 2. utg. 1978, spesielt avsnittene: Målrettede aktører (3), Interesseanalyse (5) og Bytte (6), samt  
G. Hernes, "Makt, normer og sanksjoner. Bytteteoretiske synspunkter på institusjonell endring", art. ved Den nordiske historiske metodekonferanse 1977.  
- " - "Mot en institusjonell økonomi", Statsøkonomisk Tidsskrift 1977, ss. 112-156, opptr. i Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Univ.forlaget 1978, ss. 196-242.

der er å fordele. Man kan kanskje si at Lindahl-modellen gir et bilde av hvordan private gjennom en rabattordning kjøper kollektive goder. Hernes derimot beskriver kun maktens marked og forutsetter som selvsagt at økonomiske goders fordeling uttømmende lar seg beskrive ved henvisning til byttetransaksjoner for makt. De to tilnæringer er nærmest ytterpoler til hverandre.

### 3. Investering og forbruk - en grenseoppgang

Gjennomgåelsen under avsnitt 1 foran gav som resultat at grunnlagsinvesteringer må anses som investeringer i en art kapital. Avsnitt 2 gjennomgikk en del av litteraturen om kollektive valg som begrunner at slike investeringer må (og i blant bør) skje gjennom det offentlige. Den neste oppgave er å myke opp begrepet investering med sikte på å trekke tjenester av en viss art inn under investeringsbegrepet. Hensikten er å begrunne at statens utgifter til opplæring og helsepleie bør inngå i begrepet og historien om statens grunnlagsinvesteringer. Dessuten vil vi i slutten av dette kapittel ta opp det praktiske spørsmål å omgruppere de statlige utgiftene slik at den nye grenseoppgang mellom investering og forbruk kommer tallmessig til uttrykk. Det avsnitt forbereder den historiske gjennomgåelse i kapittel 11.

Ordet kapital har en innholdsrik historie.<sup>1)</sup> Det danner et speil på den økonomiske utvikling. Den moderne versjon av kapitalbegrepet inneholder et element av offer, man ofrer noe av øyeblikkets forbruk for å kunne forbruke mer senere. En leksikondefinisjon lyder: "Capital is an artificial factor of production, developed from land, whose creation involves a sacrifice of present consumption."<sup>2)</sup> Det sentrale element i det konvensjonelle kapitalbegrepet synes imidlertid å være at kapital står for reproduerbare, fysiske gjenstander av varig art. I Paul Samuelsons lærebok heter det at ... "capital goods, then, represent produced goods, that can be used as factor inputs for further production".<sup>3)</sup> Denne oppfatning av realkapital danner fortsatt grunnlag for internasjonal statistikk over nasjonalregnskapene. Definisjonen ligger også til grunn for det norske nasjonalregnskap.

- 
- 1) Godt beskrevet i Th. Aschehoug, Socialøkonomik, Kra. 1905, bd. 2, ss. 348-389.
  - 2) A Dictionary of Economics and Commerce, Red. S.E. Stiegeler & Glyn Thomas, London 1976.
  - 3) Paul Samuelson, Economics, 8. utg. 1970, s. 46.

Det heter i den offisielle publikasjon Nasjonalregnskap 1865-1960, utgitt av Statistisk Sentralbyrå 1965, bl.a.: "Bruttoinvestering omfatter de varer og tjenester som er gått med til å bygge ut, vedlikeholde og reparere realkapitalen i landet. Den omfatter:

- (a) Investering i fast realkapital i offentlige og private foretak, herunder boliger.
- (b) Investering i offentlig konsumkapital, dvs. veier, sivile flyplasser, administrasjonsbygninger, skoler, sykehus og andre ikke-inntektsgivende offentlige bygninger og anlegg, med unntak av militæranlegg. Militærutgifter blir i sin helhet definert som offentlig konsum.
- (c) Lagerendring hos produsenter og handlende."

Videre heter det at realkapital inkluderer fire arter kapital: "bygninger, anlegg, transportmidler og maskiner, redskaper, inventar o.l."<sup>1)</sup> Dette kapitalbegrep er så gjort operasjonelt, det vil si det uttrykkes i priser som angir økonomisk verdi. Det danner med andre ord utgangspunkt for målingene av forbruk, investering og realkapital bl.a. En internasjonal pioner på målespørsmål nettopp innen dette felt, Simon Kuznets, er selvsagt på linje. I et arbeid om veksten av realkapitalen i USA uttaler Kuznets bl.a. "Capital is the stock of means, separable from human beings and legally disposable in economic transactions, intended for use in producing goods or income".<sup>2)</sup>

Ovenstående definisjoner kan sammenlignes med FN's regnskapssystem. I 1971-utgaven defineres bruttoinvestering som utgiftene til ... "kjøp av nye og innførte varige realgoder til beholdningen av faste aktiva ... med utelukkelse av utgifter til militæranlegg."<sup>3)</sup>

---

1) Nasjonalregnskap 1865-1960, Oslo 1965, ss. 20-31.

2) Simon Kuznets, Capital in the American Economy, Princeton University Press 1961, s. 15.

3) Yearbook of National Accounts Statistics 1971, De Forente Nasjoner, New York, 1973, bind 1, s. XIV.

I 1960-årene utløste imidlertid Theodore Schultz og Gary Becker et litteraturskred med sine arbeider om menneskelig kapital. Samtidig innløp erfaringene fra konsulentenes arbeid i utviklingslandene. Fra disse hold og mange flere, vokste det frem en erkjennelse av at gjeldende kapitalbegrep var vilkårlig avgrenset og at det ville vinne i realisme ved utvidelse.<sup>1)</sup> Mye var utgravningsarbeid av tanker som spores tilbake via Adam Smith til William Petty, men først nå ble brokkene kjedet sammen til en teori med antagelser som kunne prøves.<sup>2)</sup>

Kjernen i begrepet kunnskapskapital er enkel nok i prinsippet. Det er tanken at folk koster på seg utgifter på forskjellige måter, ikke for å forbruke i øyeblikket, men for å høste inntekter og andre gevinster i fremtiden. Det kan være kjøp av helsetjenester, de kan frivillig skaffe seg tilleggsutdanning, de kan bruke tid på å finne nytt arbeid som betaler mer enn det første tilbud som dukker opp, de kan kjøpe informasjon om arbeidsutsikter, de kan foreta reiser for å dra nytte av bedre muligheter, og de kan velge jobber med liten betaling i øyeblikket men med høyt læringsinnhold, fremfor ufaglærte jobber med høy lønn uten fremtidsutsikter. Alle disse ting, helse, utdanning, arbeidssøking, informasjonsinnhenting og praktikantarbeid, kan betraktes som investering snarere enn forbruk, og det enten det er individet selv eller samfunnet som står for den slags utgifter.<sup>3)</sup>

Ei heller skal det stor tankekraft til for å se at begrepet investering i nasjonalregnskapsstatistikken er vilkårlig valgt, i den forstand at det baseres på en felles overenskomst snarere enn det selvinnlysende. Investering, så vi, betegner ... "de varer og tjenester som går til å bygge ut, vedlikeholde og reparere realkapitalen i landet". Men hva er målestokken for å avgjøre hvilke tjenester som er nødvendig for å klare det? Trenede folk med ferdigheter er flaskehalsen gang på gang. Peter den Store av Russland kan nevnes i denne forbindelse. Hva gagn hadde

---

1) Se oversikt over litteraturen og enkelte resultater til 1976 i Mark Blaug, "The Empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey." Journal of Economic Literature, Sept. 1976, vol. XIV, nr. 3, ss. 827-855.

A. Paulsen, "Sachkapital und Human Capital in der wirtschaftlichen Entwicklung", Zeitschrift f. die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 120, 1964, ss. 577-601.

2) B.F. Kiker, "The Historical Roots of the Concept of Human Capital", art. i The Journal of Political Economy, vol. 74, 1966, ss. 481-499.

3) M. Blaug, op.cit., s. 829.

tsaren av seilskip dersom de ikke kunne seiles og navigeres? Med henblikk på Simon Kuznets' kapitalbegrep, som middel til "å produsere varer eller inntekt", er det jo åpenbart at for folk flest er det deres ferdigheter som utgjør deres vesentlige aktivum, det som gjør dem i stand til "å produsere varer eller inntekt". Vi behøver ikke følge Thorkil Kristensen til motsatt ytterkant, og kreve kunnskap inntatt i økonomikken som en egen produksjonsfaktor,<sup>1)</sup> vi vil heller si at i økonomisk vekstssammenheng kan opplæring i ferdigheter analytisk sett inngå i begrepet investering. Et praktisk problem blir det i så fall å gi et tallmessig uttrykk for investeringer i opplæring. Oppfatningen her er altså verken original eller spesiell, og den vinner mer og mer innpass. Vi gir noen glimt som viser nyorienteringen.

I sin oversikt over de britiske statsutgifter utgitt i 1961, uttaler Alan Peacock og Jack Wiseman, bl.a. at: "The difficulties of dividing government expenditure on goods and services between current and capital items are well known. It could be claimed, for example, that some welfare services, such as education, represent capital investment in a wide sense, for they may increase national productivity".<sup>2)</sup> Noe lignende uttaler Erik Höök i sine kommentarer til undervisningsutgiftene i en bok om de svenske offentlige utgifter, utgitt i 1962. Slik statistikken over disse utgifter foreligger, skriver Höök, "kan någon egentlig uppdelning på konsumtion och investering inte göras. Innslag av båda dessa element torde förekomma i alla stadier av undervisningsväsendet. Småskolan är nödvändig för dem som senare skall in på en yrkesskola. Å ändra sidan torde nog vissa mindre delar av universitetsstudierna som aldrig leder och inte heller varit

- 
- 1) Thorkil Kristensen, "Kundskab som produksjonsfaktor", Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1971, ss. 15-27.
  - 2) Alan T. Peacock & Jack Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton UP, Princeton 1961, s. 182.

Av andre undersøkelser som tar for seg mønstre i de enkelte staters utgifter, nevnes J. Veverka, "The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1790", Scottish Journal of Political Economy, Vol. X, No. 1 (1963); S. Andic and J. Veverka, "The Growth of Government Expenditure in Germany since the Unification", Finanzarchiv, January 1964; Koichi Emi, Government Fiscal Activity and Economic Growth within Japan, 1868-1968, Tokio 1963; V.X. Pintado, Public Expenditure and Economic Growth with Special Reference to Portugal, en upublisert Ph.D. avhandling, University of Edinburgh, 1960; G. Blondal, Development of Public Expenditure in Relation to National Income in Iceland, en upublisert Ph.D. thesis, University of London 1965.

avsedda at leda fram till ett speciellt yrke, kunna betecknas som konsumtion."1)

Disse antydningar skal utfylles av mer pågående synsmåter. Vi nevner to, og begynner med Lennart Jörberg:

"Ett problem utgör investeringar i såkallad "mänskligt kapital". Mycket av det som vi ordinärt kallar konsumtion består av investering i "mänskligt kapital". Direkta utgifter för undervisning, hälsovård och intern migration för att erhålla ett bättre arbete är exempel på dylika investeringar, som traditionellt klassificeras som konsumtion, liksom t ex längre skolplikt och utbildning på arbetsplatsen. Dessa immateriella investeringar kan ha varit lika betydande som investeringar i byggnader och maskiner. Man definierar vanligen en persons inkomst som den summa som maximalt kan konsumeras utan att den framtida konsumtionen sjunker. Detta betyder alltså konsumtion plus kapitalbildning. Denna fördelning kan endast fastställas ex post, och leder till slutsatsen att endast kapitalbildning bidrar till inkomstens tillväxt. Om emellertid dylika "investeringar", som nämnts ovan vore inkluderade skulle troligen investeringsandelen av BNP mer än fördubblas."2)

En amerikansk økonom B.A. Weisbrod uttaler seg i samme retning om utdanning som en art investering:

"As technological developments have altered production techniques, types of mechanical equipment, and varieties of outputs, society has begun to recognize that economic progress involves not only changes in machinery but also in men - not only expenditures on equipment but also on people. Investment in people makes it possible to take advantage of technical progress as well as to continue that progress. Improvements in health similarly make investment in education more rewarding by extending life expectancy. ... Our traditional conception of investment as a private market phenomenon and only as tangible plant, machinery and equipment must give way to a broader concept

---

1) Erik Höök, Den offentlige sektorns expansion, Sth. 1962, s. 135.

2) L. Jörberg, En översikt over den svenska ekonomiska utvecklingen 1870-1979, Meddelanden från Ekonomisk-Historiska Institutionen, Lunds Universitet, Lund 1979, no. 10, s. 45.

Se videre J.W. Kendrick, Studies in the National Income Account, 47. Annual Report, National Bureau of Economic Research, June 1967.

which allows not only for government investment but also for intangible investment in the quality of human capital"<sup>1)</sup>

Definisjonsproblemet for tjenestenes vedkommende kommenteres også i det norske nasjonalregnskapet. Det heter under definisjoner bl.a. at når det gjelder verdien av privat helse- og veterinærvesen, "bygger beregningene imidlertid i stor utstrekning på skjønn".<sup>2)</sup> Om annen privat forretningsmessig tjenesteyting heter det videre at ... "beregningene er usikre. Det samme gjelder i enda høyere grad fordelingen av sektorenes tjenesteyting på anvendelser." Uttrykket "anvendelser" spiller nettopp hen på vanskeligheten å skjelne mellom forbruk og investering når det er tale om tjenester. Definisjonsproblemet tangeres også av Preben Munthe. I avslutningen av en lærebok uttaler Munthe at nasjonalregnskapets begreper bør saumfares nøye i tiden fremover: "Det er grunn til å tro at særlig behandlingen av de tjenesteytende næringer, som både er de vanskeligste fra et statistisk synspunkt og som er de ekspansive sektorer i økonomien, vil trenge spesiell oppmerksomhet."<sup>3)</sup>

Vilkårligheten i gjeldende grensedragning blottlegges hvis man tenker seg at de statlige utgifter til helse og undervisning ble overført til den private sektor. I det tilfelle ville alle utgifter til nye skoler og sykehus bli regnskapsført, ikke som forbruk som i gjeldende nasjonalregnskapsstatistikk, men som investeringer i den private sektors bedrifter og foretak, hvorfra leieinntekter ville strømme inn i en årrekke.

Når det gjelder avskrivningsproblemet for tjenesters vedkommende, er det et dilemma at kunnskaper kan sies å representere forbruk og investering på samme tid, alt etter hvilken ende en ser det. Militærkunnskaper og våpen foreldes så fort at den slags utgifter kan betraktes som forbruk. Deres verdi blir borte nesten samtidig med utgiftene til dem. Det er iallfall gjeldende begrunnelse, og den vil aksepteres i denne undersøkelse. Annen kunnskap foreldes naturligvis også, men vanligvis ikke så fort. I begge tilfeller regner man med at kunnskapsutgiftene i det minste har vedlikeholdt kunnskapskapitalens tidligere størrelse, og i den grad det produseres ny kunnskap og denne spres gjennom utdanningsinstitusjonene,

---

1) B.A. Weisbrod, "Education and Investment in Human Capital", Journal of Political Economy, 70, 1962, ss. 106-123, s. 106.

2) Nasjonalregnskap 1865-1960, s. 51-52.

3) Preben Munthe, Sirkulasjon, inntekt og økonomisk vekst, Universitetsforlaget, 1976, s. 341.

kan det hevdes at utgiftene også har økt kunnskapskapitalen. Innebygd i begrepet fremskritt gjennom kunnskap ligger med andre ord den motsigelse at når man utdanner andre med sin egen tids beste innsikt, bidrar man samtidig til sin egen overflødigheit og foreldethet, og i samme grad skifter kunnskap karakter fra investering til forbruk av et rent privat sluttprodukt. I motsetning til maskiner er kunnskap ikke bare en innsatsfaktor, men tillike et sluttet formål i seg selv.

Vi står igjen med den konklusjon at ved avgrensning av begrepet investering kommer vi ikke forbi en del valg, som inneholder et element av vilkårlighet. Valget av investeringsbegrepet her er da begrunnet i de nyere oppfatninger om kunnskapskapital. I vekstsammenheng kan det være av verdi å isolere hva det kostet - og koster - å bygge opp grunnlagsinvesteringene i et land, og da bør vi få med utgiftene til utdanning og allmenn, preventiv helsepleie.

#### 4. Postering av statsutgiftene til investeringer

Går man gjennom litteraturen over statsfinansenes utvikling, viser det seg at den nyere oppfatning om menneskelig kapital og det utvidede investeringsbegrep som vi her har skissert, ennå ikke har vunnet innpass. Vi skal gjengi noen eksempler på bruk av kategorier, som innledning og begrunnelse for den gruppering vi har valgt i denne undersøkelse.

I alminnelighet kan man si at før 1950 foreligger det egentlig ikke jevnførbare serier over statenes forbruk og investeringer. Definisjonene er uklare og ordbruken skiftende, noe som vil fremgå av gjennomgåelsen i dette avsnitt. Frederic Pryor diskuterer i sin bok 14 ulike lands statsfinanser.<sup>1)</sup> Bokens kapitteinndeling angir hvilke kategorier statsutgifter Pryor anvender:

- II Analysing Public Consumption Expenditures<sup>2)</sup>
- III Public Consumption Expenditures for Defense
- IV Public Consumption Expenditures for Welfare and Health
- V Public Consumption Expenditures for Education
- VI Other Public Budgetary Expenditures.

---

1) Frederic L. Pryor, Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, London, 1968.

2) Offentlige konsumutgifter defineres som "løpende utgifter og overføringer via det offentlige og finansiert av skatter eller offentlige lån". En merker seg at betaling på statsgjelden kommer inn under en slik definisjon, *ibid.* s. 494.



Under kapittel VI har Pryor med utgiftene til administrasjon, rettsstell, forskning og utvikling og andre diverseutgifter. Her ansees åpenbart helsepleie og undervisning som forbruk, og man savner hele gruppen overføringer, blant annet i forbindelse med betalingene av avdrag og renter på statsgjelden. Datatilfanget er hentet fra tiden etter 1950. Ordet investering, "capital formation", forekommer ikke i indeksen.

Erik Hööks doktoravhandling fra 1962 nytter en tradisjonell inndeling av statsutgiftene som peker hen nærmest på den historiske arbeidsdeling mellom departementene. Undersøkelsen omfatter tiden 1913-1958.<sup>1)</sup> En nylig utgitt debattbok fra Sverige med Bo Gustafsson som redaktør, tar for seg teori- og metodeproblemer omkring den offentlige sektors vekst, deriblant spørsmålet om jevnførbare og homogene begreper for statsfinansene. En av medforfatterne, Lennart Waara, påviser til eksempel at ord som "foretak", er ukritisk brukt i litteraturen. I ett tilfelle gjøres det således anslag over "nasjonaliseringsgraden" i ulike land, ved hjelp av termen "public enterprise", som inkluderer "public administration" samt "defense" for enkelte av landene.<sup>2)</sup> Tross en rekke uttalelser om at hypoteser om årsaksforhold bør baseres på ensartede definisjoner, har artikkelsamlingen ikke gjort begrepet offentlig forbruk eller offentlig investering operasjonelt. Derimot gjengis data fra en rekke vestlige land over de offentlige foretaks andel av faste investeringer. Seriene omhandler tiden etter 1950.<sup>3)</sup>

I sin bok om de britiske finanser nytter Alan T. Peacock og Jack Wiseman følgende inndeling av utgiftene<sup>4)</sup>:

- 1) Erik Höök, Den offentliga sektorns expansion, Sth. 1962.
- 2) Bo Gustafsson, Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem, Acta Universitatis Upsaliensis, Sth. 1977, s. 114.
- 3) Lennart Waara, Orsaker til förstatliganden. Teori och metodproblem, ibid. s. 115.
- 4) A.T. Peacock & J. Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton UP, Princeton 1961, s. 80-82, 182-187.

- 1) generell administrasjon
- 2) statsgjeldens betjening
- 3) lov og orden
- 4) oversjøiske tjenester (unntatt forsvar)
- 5) militærutgifter
- 6) sosiale tjenester
- 7) økonomiske tjenester
- 8) miljømessige tjenester.

Under post 6, sosiale tjenester, grupperes så i en egen tabell de statlige utgiftene til utdanning, helse, sosialforsikring og forsorg, boligstønader, matsubsidier, begrenset til perioden 1920-1955.<sup>1)</sup> Økonomiske tjenester, post 7, dreier seg om bevilgninger til jordbruk, fiske og industri, samt transport og tilknyttede samferdselsoppgaver til sjøs, til lands og i lufta. Miljømessige tjenester, post 8, omfatter her basistjenester, blant dem veier, belysning, brannvern, vann, kloakk, diker, kystvern, byplanlegging og offentlige parker.<sup>2)</sup> Disse offentlige utgiftene er kvantifisert i tidsrekker over utgifter, men det gjøres ikke forsøk på å skille mellom investering og forbruk, skjønt forfatterne selvsagt er oppmerksomme på distinksjonen, som nevnt foran.

En internasjonalt anlagt bok om statsfinansene er Richard Musgraves bok, Fiscal Systems, som kom ut i 1969.<sup>3)</sup> Forfatteren griper tilbake til en europeisk pioner på området, Adolph Wagner<sup>4)</sup>, en tysk forfatter fra 1880-årene, som grupperte statsutgiftene under bl.a.:

1. lov og orden
2. allmenn administrasjon
3. økonomiske forvaltningsoppgaver
4. utdanning

---

1) A. Peacock & Wiseman, op.cit., s. 92.

2) Ibid., s. 183.

3) Richard Musgrave, Fiscal Systems, Yale UP, New Haven & London 1969, s. 75, 94.

4) Adolph Wagner, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 3. bind, 1877-96. Se Oskar Jæger, Finanslære, Oslo 1930, s. 15. Ordet investering forekommer ikke i bokens indeks.

Med utgangspunkt i Wagner har så Musgrave tillempet sin inndeling. Inndelingen ser slik ut:

Totalt	Forsvar	Statsgjeld	Sivilutgifter			
			Lov, orden og forvaltning	Økonomiske og miljømes- sige tjenester	Sosiale tjenester	Totalt (4-6) =
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)

Fortsatt er det altså ikke gjort forsøk på å skille opplæring og preventiv helsepleie ut som investeringsposter. Men vi merker at økonomen Musgrave vil ha frem kategoriene investering, forbruk og overføringer (transfers).

For nå å komme til inndelingsmåten for statsutgiftene i denne undersøkelse, har vi gått gjennom foreliggende statistikk over de norske statsfinanser, med sikte på muligheten for å trekke ut helsepleie og opplæringsutgifter. Fremgangsmåten er detaljert gjengitt i kapittel 3. På dette stadium begrenser vi oss til en presentasjon av den valgte inndelingsmåten. Den er påvirket spesielt av Musgrave, men tillempet det spesielle formål å skille ut grunnlagsinvesteringene, iberegnet tjenesteytelsene til opplæring og generell helsepleie.

1. Militærutgifter ansees som forbruk og føres under egen rubrikk. De er godt kartlagt i den norske statsfinansielle statistikk og i statsregnskapene som foreligger i Stortingets Forhandlinger fra og med år 1816.
2. Statsgjeldstjenestens avdrag og renter ansees som overføringer og føres i egen rubrikk. Disse poster er også entydig ført i kildene ovenfor.
3. Grunnlagsinvesteringene er summen av statens utgifter etter regnskapene (ikke regjeringens budsjetter) til helsepleie, opplæring og samferdsel. Utgiftene til
  - (a) Helsepleie er satt likt med statsregnskapenes utgifter til medisinalvesen, som etter arten av utgifter dekker området generell, preventiv helsepleie, herunder utgiftene til vaksinasjon, oppsyn (distriktsleger, medisinalkommisjonene fra 1860), karantene,

veterinærer, samt "blandede goder", nemlig utgifter til spedalskepleien og sinnsykepleien.

- (b) Opplæringsutgiftene er de regnskapsførte utgiftene til skoler og lønninger på samtlige nivåer og alle skoleslag. Begrunnelsen for å ta med alle trinn er gitt ovenfor. Kirken og geistligheten er ikke med.
  - (c) Samferdselsutgiftene er avgrenset til statens utgifter til veier, post, jernbaner, havner og fyr, dampskipsfart, telegraf og telefon. Disse lar seg trekke ut av foreliggende statistikk og statsregnskaper. For jernbanene alene er det tale om utgifter til nyanlegg. For de øvrige grunnlagsinvesteringer settes tjenestenes verdi, i mangel av markedspriser, likt med utgiftene til drift og nyanlegg, og det vil vesentlig si lønninger og gasjer til fast og midlertidig ansatt personale.
4. Administrasjon ansees som sivilt forbruk. Disse utgifter settes likt med differansen mellom summen av de tre foregående poster, postene 1-3, og statens totale regnskapsførte utgifter. Det betyr bl.a. at fiskerioppsyn, utgifter til husdyravl, utskiftningsvesen og til handel, går under administrasjon på linje med utgiftene til sentraladministrasjonen, skjønt enkelte av slike utgifter kunne ha forsvart sin plass blant opplæringsutgiftene. Omvendt vil utgifter til sinnsykehus og spedalske komme til å regnes under grunnlagsinvesteringer, skjønt de naturlig burde betraktes som offentlig forbruk. Imidlertid utgjør slike elementer beskjedne tall, og vil ikke påvirke våre slutninger i nevneverdig grad. Av slike grunner, og flere vil komme til, er det imidlertid nødvendig å lese resultatene med en viss reservasjon. Full nøyaktighet er ikke aktuelt slik statistikken foreligger, ei heller er det spesielt for denne undersøkelsen, at ut over et visst punkt vil tallmessig spesifisering bli uten begrepsmessig mening.

## KAPITTEL 2

### BEGREPSINNHOLDET I KOLLEKTIVE GODER PÅ 1800-TALLET

#### Innledning

I forrige kapittel reiste vi spørsmålet om begrepsinnholdet i termen kollektive goder svarer til ordbruk og forestillinger blant politiske aktører i Norge i 1800-årene. På forhånd kan man ikke gå ut fra at uttrykket "offentlige goder" er sammenfallende med uttrykket "allmennyttige foranstaltninger" som var vanlig brukt i 1800-årene. Dersom ordenes innhold ikke overlapper, vil ordene kunne lede leseren på avveier.

Et kjent eksempel på språklige misforståelser gjelder etymologien til termen revolusjon.<sup>1)</sup> For de amerikanske kolonister i 1776 var begrepet knyttet til retur til den gamle utgangsposisjon, altså til "restaurasjon" og "reform", ikke til illegitim omstyrtelse av den eksisterende statsmakt. For de franske sanskulotter etter 1789 betydde ordet "revolusjon" derimot innledning til en ny fremtid henimot samfunnets fullkommengjørelse under fornuftens ledelse. Sammenlignende forskning av de fire store revolusjoner, den engelske, amerikanske, franske og den russiske revolusjon, er nettopp blitt møtt med den innvending at siden nøkkelordet står for forskjellige ting, blir resultatene av sammenligninger lett uhistoriske eller anakronistiske.<sup>2)</sup>

I vår sammenheng er det likeså mulig at 1800-tallets ideologi, den økonomiske liberalisme, innebar at statens oppgaver ble oppfattet ganske annerledes enn senere. Det er bl.a. gjort til en forutsetning i J.A. Seips undersøkelse av "Det norske system", det vil si det system for begrunnelser og finansieringsmåter som ifølge Seip skal ha vært rettesnor for statens bevilgninger til kommunikasjonsmidlene i tiden 1850-1870. Utgangspunktet for Seips system er at statsmakten forbrøt seg mot den rådende laissez-faire-ideologi når den i Norge gikk aktivt inn for bygging bl.a.

---

1) Carl Griewank, Der Neuzeitliche Revolutionsbegriff, Weimar 1955.

2) Crane Brinton, The Anatomy of Revolution, New York 1958.  
G.S. Pettee, The Process of Revolution, New York 1938.  
Peter Calvert, Revolution, London 1970.  
Lyford Paterson Edwards, The Natural History of Revolution,  
New York 1965.

av jernbaner og kanaler. Statens virksomhet på disse områder fremtrer derfor som unntak fra det ideelle. Den antatte motsigelsen mellom teori og praksis forklarer Seip på bakgrunn av de lokale norske forhold, den økonomisk svakt utviklede private sektor og maktrivaliseringen mellom storting og regjering. Spørsmålet om der faktisk, dvs. etter datidens økonomiske tenkning, forelå en motsigelse, har Seip ikke undersøkt.<sup>1)</sup>

#### Statens nytte av helsetiltak

Vi har foran gjennomgått enkelte hovedtrekk ved kollektive goder, blant dem udelelighet, umuligheten av eksklusjon med tilhørende smutthull for gratiskjøring, eksternaliteter og produksjon med fallende gjennomsnittskostnader. Nedenfor skal vi gi prøver på tankeganger i 1800-årene som ble brukt til å begrunne statlig ansvar for grunnlagsinvesteringer. De vil gi holdepunkter til å si noe om hvor fjernt eller nært datidens måte å tenke på var i forhold til begrepsinnholdet i ordet kollektive goder av i dag. Vi begynner med helsepleie.

Argumentasjonen for statsansvar for karanteneutgiftene ble satt i pennen i 1834 og utgiftene ble ført over på staten i 1848 ved lov av 12. juli 1848. Tidligere hadde de hvilt på det enkelte skip som var mistenkt. Begrunnelsen var bl.a. at mange som ikke deltok i omkostningene hadde fordel av tiltaket uten å bidra til utgiftene. Altså forelå der her positive, eksterne nyttevirksomheter i forbruket som den enkelte kaptein ikke kunne ekspropriere eller begrense til betalere alene. Det het bl.a.

"Quarantainevesenet har til Hensigt at forebygge farlige smitsomme Sygdommes Indtrængen i Riget. At denne Hensigt opnaaes, kan ikke interessere den, der lægges i Quarantaine, eller i al Fald, ikke ham saa meget, som selve Staten, da denne har meest Gavn af at blive befriet for Sygdommen. Tab af Tid og derved af Anledning til Erhverv er for den Quarantainepligtige meget betydelig; dertil kommer, at Varerne ofte tillige forringes i Værdie, og at ofte den fordelagtige Tid til deres Omsætning tabes ved quarantainemæssig Behandling. Det synes derfor ubilligt tillige at lade den Quarantainepligtige betale de Foranstaltninger, som Staten anseer nødvendige for at sikre sig selv imot Smitte, hvorimod det er ganske naturligt, at Staten selv overtager de dermed forbundne

---

1) J.A. Seip, "Det norske system i den økonomiske liberalismes klassiske tid (1850-1870)", Historisk Tidsskrift, bd. 39, 1959, s. 1-58, oppr. i Tanke og handling i norsk historie, Oslo 1968, s. 22-63.

Omkostninger. Det stemmer dessuden med en liberal Statsoekonomies Grundsætninger at løse alle unødvendige Baand paa Handel og Søfart."<sup>1)</sup>

Den nye karantene lov av 1848 bygget på tankegangen gjengitt ovenfor, karantene ble heretter betraktet som et kollektivt gode (§ 17). Liksom ved forordningen av 3. april 1810 om kukoppevaksinasjon, ble karantene nå tilbudt til nullpris mens utgiftene ble dekket gjennom ordinær beskatning over statsbudsjettet. Eksemplet gir nesten hele resonnementet om eksterne, positive ringvirkninger. Vi går over til sinnsykepleien og de spedalske, som kom i sentrum i 1840-årene.

Vi finner her argumentet at staten må ta ansvar og utgifter bl.a. ut fra enkelte kollektive egenskaper ved godet. Det gjaldt minstekrav og ansvar for utgiftene. Regjeringen fant det i 1848, ... "indlysende at Local-Auctoriteter, under hvis Bestyrelse Omsorgen for de Sindsyges Forpleining for Tiden er henlagt, hverken kunde antages at have Ævne eller Villie til at bevirke de i denne Retning særdeles væsentlige Mangler afhjulpne, og at Statsstyrelsen derfor ikke lenger kan eller bør unddrage sig fra at gribe Initiativet for at rense den særdeles vigtige Gren af den offentlige Sygepleie for de mange ved samme klæbende Mangler".<sup>2)</sup> Minstestandardkravet ble uttrykt slik: "Kontrollen var eet det heele Statssamfund interesserende Anliggende."

Spedalskesyken hadde trekk til felles med sinnsykepleien. På begge områder hadde staten og kommunene ulike interesser. Derfor var det trolig at det ble bevilget mindre til sinnsykepleien eller til spedalske enn det fellesskapet totalt sett var best tjent med. På den ene side var sykdommene slumpmessige, noe som førte til at noen kommuner ville betale mye, mens andre gikk fri, dersom kostnadene hvilte på de lokale enheter. I så tilfelle ville pleien være ulik alt etter kommunenes økonomi. Dessuten ville enkelte oppgi for lavt antall syke for å spare seg for utgifter. På grunn av smittefaren ville da pengene være delvis bortkastet. På den annen side var det å frykte at hvis staten overtok ansvaret uavkortet, ville kommunene falle for fristelsen til å opptre

---

1) SF 1848, Ot.prp. nr. 14, s. 26.

2) SF 1848, Ot.prp. nr. 47, s. 4, Ot.innst. nr. 129, s. 471.  
Lov av 17. august 1848 om sinnsykes behandling og forpleining.  
SE 1848, ss. 249-254, spedalske.

som gratispassasjer, og etterspørre mer tjenester på området enn staten hadde råd til og saken strengt tatt krevde.

Kostnadsordningene for sinnsykepleien som ble etablert i 1848 og for spedalske i 1854, harmonerte disse kryssende hensyn. Kurpengene for spedalske falt med 5/6 på staten, 1/6 på hjemstavnskommunen når det gjaldt helbredelige pasienter. For uhelbredelige overtok staten alle utgifter, innbefattet skyss. For vedlikehold av bygg bar kommuner med pasienter ved statlige anstalter sin forholdsmessige andel. Kostnadsdelinger av dette slag møter man i disse årene også for skoler, fengsler, kommunikasjon og transport.<sup>1)</sup> Først i 1891 overtok staten alle utgiftene til sinnsykepleien.

Transaksjonskostnadenes størrelse hindrer iblant at et gode kan skaffes til veie gjennom markedet. Punktet ble trukket frem i diskusjonen om en heldig ordning av pleie for spedalske i 1854. Husk at den gang trodde man at sykdommen var arvelig. Når staten trådte til, het det i 1854, ... "vilde det bevirke, at Sagen kom hurtigere i Gang, end om man fulgte den Fremgangsmaade at Kommunene (overtok ansvaret), thi skulde Amtskommunerne selv overtage disse Forføininger, vilde der maaske medgaa flere Aar, inden de blev enige om, hvorledes Byrderne herved skulde fordeles, og dette vilde dessuden forøge Omkostningerne, da Sygdommen i den Tid vilde gribe endnu mere om sig."<sup>2)</sup>

Poenget med eksternaliteter kom også klart til uttrykk i 1857 da Stortinget debatterte et forslag om tillegg til distriktslegenes gasjer. De hadde vært faste siden 1820-årene. Schweigaard mente Stortinget måtte heve deres gasjer. Til støtte for oppfatningen pekte Schweigaard på de eksterne virkninger av distriktslegenes virksomhet. Staten opprettet distriktslegeembeter for spesifikke oppgaver mot betaling, men i tillegg for at legene skulle "paavirke Sunhedstilstanden i sin Almindelighed". For sistnevnte måtte legene ha godtgjørelse også. Hvorfor? Jo, en ...

"Læge maa anvende sikkert gjennomsnitligt 11 eller 12 Aar af hans Liv, som er en reen udlagt Kapital, da de Færreste uden Bidrag af Slægtninge eller anden Formue kunne komme saavidt. Altsaa, der med-

---

1) SE 1854, s. 478-479.

SF 1854, St.prp. nr. 3, St.innst. nr. 37, s. 98 ff.

2) SE 1854, s. 478. Sml. "Oversigt over Det norske civile Lægevæsen", bilag til Ot.prp. nr. 39, 1911, s. 76-78.



gaar for at tilegne sig disse Kundskaber en stor Deel af deres Liv, og da er dette en udlagt Kapital. Men hvorledes betragter Publikum en Læges Pligter? Saaledes, at naar det kommer til Stykket, søger man Hjælp hos Lægen enten man kan betale eller ikke, ... og saaledes maa man sige, at ved den ideelle Kapital de have tillagt sig, øse de Velgjerninger ud over Publikum for hvilke de ingen Godtgjørelse faae." ... (Videre hindret forholdene distriktslegene å opparbeide privat praksis, så at det) "er udenfor deres Magt at faae Godtgjørelse i Forhold til, hvad de kunde vente i Sammenligning med andre Livsstillinger i Samfundet". ... (Det var fordi) "der hos Lægen skal være Hjælp for Enhver, enten han kan godtgjøre derfor eller ikke, at man ogsaa paa forskjellig indirekte Maade har ladet Lønnen komme fra andre Kasser."<sup>1)</sup>

Avsnittet viser Schweigaards allmenne fortrolighet med læren om menneskelig kapital (human capital), en lære hvis aner går tilbake til Smith, Say og Petty, og som går ut på at menneskelige ferdigheter utgjør en art kapital.<sup>2)</sup> Videre viser innlegget at Schweigaard hadde annammet poenget med de indirekte virkninger, det utgjør fortsatt et hovedtrekk i begrepet kollektive goder. Det tilføyes at Stortinget bevilget et midlertidig dyrtidstillegg til legene i 1857. I 1860 kom nytt regulativ.

#### "Statens Speculation" på kunnskapens område

Eksternalitet ved kollektive goders fremstilling og forbruk ble også påpekt innen saker som gjaldt statsbevilgninger til undervisning. Fra 1842 foreligger en argumentasjon for statlig støtte til amtlandbruksskoler. Denne er et fullgodt uttrykk for tidens tanker. Den er også helt på linje med dagens teori om kollektive goder. Det heter bl.a. at

"Det er klart at den private Entrepreneur ikke kan gjøre Opoffrelser for at vedligeholde en offentlig Indretning, men maa bestemme Betalingen for Eleverne saaledes, at ei alene Udgifterne derved kunde dækkes, men at ogsaa noget Overskud kan falde ham til Deel for hans Møie og Resico. ... Staten betragter derimod Sagen fra et andet Syns-

---

1) St. 13. august 1857, s. 747.

2) B.F. Kiker, "The Historical Roots of the Concept of Human Capital", The Journal of Political Economy 1966, vol. 74, s. 481-499.  
- " - Investment in human Capital, University of South Carolina Press, Columbia, S.C., 1971,

Theodore W. Schultz, Investment in human Capital, New York 1971.  
E.J. Steenstrup, "Menneskelig kapital og den personlige inntektsfordeling", Nationaløkonomisk Tidsskrift, vol. 106, 1968, ss. 144-168.  
Thorkil Kristensen, "Kundskab som produktionsfaktor", Nationaløkonomisk Tidsskrift 1971, ss. 15-27, sml. kommentar i samme 1971, s. 308-310, av Jens Lunde, og Kristensens tilsvær.

punct. Det er ei pecuniær Fordeel den tilsigter, men den Fordeel for Staten, som flyder ud af en udbredt Kundskab i Agerdyrkingen og dennes Anvendelse paa Landets Jordbrug. Staten optræder saaledes ikke som Speculant i det enkelte Tilfælde, men dens Speculation gaaer ud paa Vinding ved at Individierne ved en bedre Kundskab tilegne sig en større Fordeel og derved vinder i Kraft og Uafhængighed. Staten kan saaledes oversee den udenfor dens Øiemed liggende Fordeel der vindes af en høi Betaling for Eleverne, og bør endog, om dette skulle skjæe med nogen Opoffrelse, gjøre Adgangen til Kundskabers Erhvervelse saa let som muligt, medens den private Institut-Eier nødes til at gaae ud fra en modsat Synsmaade."<sup>1)</sup>

Næringskomitéen rundet av tanken ved å foreslå for Stortinget at statsstøtte burde gis. Det syn vant flertall i Stortinget i 1842. Statlig passivitet ... "stred mod det almindelige Begreb om Statsoeconomie", het det i innstillingen fra næringskomitéen. Tilskuddet var 2.400 spd. årlig i 1842 mot 4.000 spd. i 1845. I 1854 var beløpet blitt en elv på 8.000 spd.<sup>2)</sup> Eksemplet uttrykte tidens tanker. John Stuart Mills gjennomgåelse av emnet i sin bok Principles of Political Economy i 1848, munner ut i samme konklusjon og av lignende grunner. Mill uttaler i denne sammenheng at markedet spiller fallitt når det gjelder frembringelse av opplæring, det vil si, forbrukersuverenitet kan ikke godtas som utgangspunkt for tilbudet av dette gode. Noe lignende har vi iaktatt innen vaksinasjon. Mills tanke gjengis i utdrag i det følgende.

"The proposition that the consumer is a competent judge of the commodity, can be admitted only with numerous exceptions. ... The uncultivated cannot be competent judges of cultivation. Those who most need to be made wiser and better, usually desire it least, and, if they desired it, would be incapable of finding their way to it by their own lights. It will continually happen, on the voluntary system, that, the end not being desired, the means will not be provided at all, or that, the persons requiring improvement, having an imperfect or altogether erroneous conception of what they want, the supply called forth by the demand of the market, will be anything but what is really required. ... Education, therefore, is one of those things which it is admissible in principle that a government should provide for the people. The case is one to which the reasons of the non-interference principle do not necessarily or universally extend."<sup>3)</sup>

At statsansvaret ikke kunne innsnevres bare til elementæropplæring, viser

- 
- 1) SF 1842, 7. september, s. 186-187.
  - 2) SE 1842, s. 359.  
SF 1845, Del 9, s. 380, St. 26. sept. 1845.  
SF 1854, St.innst. nr. 120, s. 615.
  - 3) J. Stuart Mill, Principles of Political Economy, (1848), W.J. Ashley utg., London, New York 1936, s. 953-54.

diskusjonen om statsstøtte til landbruksopplæring, gjengitt foran, og det samme viser argumentasjonen for statlig ansvar og bevilgninger til navigasjon og sjømannsskoler. Det dreiet seg her ikke om elementæropplæring, men fagopplæring med klare, private næringsmessige fordeler for den enkelte borger. Vi gjengir nedenfor argumentasjonen omkring navigasjonsopplæringen.

Liksom for almueskolevesenet til 1840-årene var stillingen for de private navigasjonsskolene i Bergen og Kristiania den at staten gjennom lover satte minstekrav, men anviste kostansvaret for opplæringen til private eller lokale instanser. Således bestemte Forordning om Sjøinnrullering av 1. februar 1770, § 29, at de som ville bli styrmenn, måtte godtgjøre at de hadde "faret i 7 Aar som Matros, og i den Tid gjort et Par Reiser i Strædet", og videre legge frem attest fra et av rikets skipperlaug om å ha bestått en prøve for navigasjonsdirektøren i København. Et lignende krav ble gjentatt i Sjøinnrulleringsforordningen av 3. juni 1803, § 67, og på ny i kgl.res. 14. februar 1815.<sup>1)</sup>

Det første gjennombrudd for statsengasjement på navigasjonens område kom i 1839, da Stortinget vedtok loven om "Navigationsexamen" av 9. august 1839. Reformen var båret frem av marinens folk og av skipperlaugene. Regjeringen oppnevnte en kommisjon til å utrede saken 14. august 1837, og dennes kommisjonsinnstilling ble i hovedtrekkene fulgt ved utformingen av loven i 1839.<sup>2)</sup> To punkter fremheves: staten satte felles minstekrav for styrmenn og skipper ved regler om lavere og høyere navigasjonsexamen, dernest, staten lønnet heretter 4 faste embetsmenn, de såkalte Navigations Examinatorene, en i hver stiftsstad, som uten ekstra betaling skulle arrangere eksamen rundt om i rikets kjøpsteder. Det nevnes at kommisjonen opprinnelig hadde foreslått 2 embetsmenn. At Stortinget aksepterte 4 nye statsfunksjonærer, var derfor et godt tegn for sakens forkjempere. Loven stod i hovedtrekk uendret til 1891.<sup>3)</sup>

Et viktig punkt i 1839 var å vise at staten hadde forpliktelser på dette feltet, både til å føre kontroll og til å verne borgernes "Liv og Sundhed". Med en henvisning til de liberalistiske idéer om at staten skulle

---

1) SF 1839, Ot. 12. juli, s. 674 ff.

2) SF 1839, Ot. 13. juli, s. 656-674.

3) J.F. Schroeter, Kristiania og skibsfarten, Kra. 1917, s. 63-74.

holde seg vekk fra næringslivet, pekte kommisjonen på at "... Ved første Øiekast kunde det synes, at enhver Skibseier maatte have Ret til at vove sin egen Eiendom, ved at vælge Skippere og Styrmand efter Behag, skjønt det dog er unægtelig at ethvert privat Tab tillige er et Tab for Nationen."

Imidlertid, i dette tilfellet våget redere ikke alene sin eiendom, men her stod mannskapets sikkerhet på spill, assurandørenes interesser, og befrakterens verdier. Skipsredere hadde ikke frihet så langt at deres frihet virket til å sette andre menneskers liv i fare. Der lå begrunnelsen for statens rett og plikt til å intervensere. Presedens for dette var ikke vanskelig å finne. Det var nok, mente komitéen, å peke på avtalefestede regler med andre nasjoner om karantene, forskriftene for salg av medikamenter og forbud mot kvakksalveri. Når staten på disse områder var forpliktet til å verne om borgernes "Liv og Sundhed", ville det være "inconsequent" å nekte det offentlige rett til å sikre sjømenns liv mot de farer som kunne oppstå på grunn av skipsføreres ukyndighet. Logikken som lå i kravet om samsvar mellom mål og middel avslørte klart at her forelå en situasjon som ikke kunne overlates til private nytte- og kostkalkyler. Selv en laissez-faire stat måtte gripe inn her. Analogien til medisin er også interessant. Den innstillende komité trakk den konklusjon at "Omsorgen for dette kan ei overlades til den enkelte Mand, men den maa overtages af Staten ... thi det er ei blot disse Personers (redernes) Interesse der verserer herunder, men det er Statens, ei blot med Hensyn til Menneskeliv, men ogsaa af statsoekonomiske Hensyn."<sup>1)</sup>

En følge av tankegangen, som altså ble godtatt av Stortinget i 1839, var lett å trekke. Dersom staten hadde plikt til å verne undersåttens liv, og derfor rett til å fastsette minstekrav til skipsførere og plikt til å lønne det personale som forestod eksamen i faget, var det lett å bruke alt dette som argument for et videre krav til staten, nemlig at den også skulle engasjeres til å dekke selve utdanningskostnadene, i alle fall en del. Dette å sette minstekrav, og så overlate resten til private, var, som man så, nettopp "inconsequent", så lenge andre enn de betalende også hadde fordel av slik kunnskap. Når det gjaldt utdanning av statens embetsmenn, deltok staten i utgiftene. Her var begrunnelsen i samtiden nettopp at utdannelsen av slike fagfolk var av verdi for staten, rent bortsett

---

1) SF 1839, Ot. 13. juli, 677-78.

fra at utdannelsen også var nyttig for private.<sup>1)</sup> Analogien til landbrukskolene var helt klar, og som vi tidligere har vist, ble de samme resonnementene brukt for å begrunne de første statstilskudd til amtlandbrukskolene i 1842.

Analogien mellom landbrukskunnskap og sjømannsopplæring stod heller ikke lenge hen i det uvisse, for i 1848 vedtok Stortinget en fast tilskuddsordning for sjømannsskoler rundt om i landet, ganske enkelt ved å ta konsekvensen av tidligere handling til fordel for landbruksopplæring og andre kategorier utdanning. Det ble i 1848 hevdet at man fant de unødvendig å utvikle nytten av en bedre sjømannsutdanning i Norge. Kirkekomitéen fortsatte med å si at en forbedring ikke kunne komme i stand for sjømannen - "som Tidens Fordringer forudsætter, saa længe Staten ikke kommer ham til Hjælp."<sup>2)</sup> Stortinget lot seg overbevise, og besluttet en fast tilskuddsordning til kommunale sjømannsskoler i rikets byer.

De eksterne nyttevirksomheter kaltes i samtiden "de indirekte Fordeler". Slik argumenterte Polyteknisk Forening, opprettet 1852, for en polyteknisk skole i Norge i 1865:<sup>3)</sup>

"Den polytekniske Skoles Elever uddanne sig for en bestemt praktisk Bedrift; deres Antal og deres Dygtighed vil derfor være av Indflydelse paa de Omkostninger, der medgaa til tekniske Arbeiders Udførelse. Se vi nu hen til de store Pengesummer, der aarlig anvendes saavel af Staten som af Kommunerne til Kommunikationsmidlernes Forbedring og Bygningers Opførelse, saa kunne vi vel med fuld Ret paa-staa, at den polytekniske Skoles Budget, der kun udgjør en ubetydelig Brøkdæl heraf, vil mere end indspares derved, at de fra samme udsendte Elever ere i Besiddelse af en større Dygtighed og ved deres

- 
- 1) Honoratus Bonnevie, medlem av den store skolekommissjon av 1839, uttalte i 1845 prinsippene for statens kostansvar slik:  
"Medens det er overladt Individerne eller de enkelte Communer at bestemme Inhold og Omfang af den almindelige Dannelselse ... har Staten tiltaget sig Bestemmelsen af Alt, hvad der vedkomme det høiere Undervisningsvæsen, hvis Formaal det er, at uddanne Videnskabsmænd og Embedsmænd. ... Heri ligger den naturlige Grund til at distinguerer mellem Maaderne hvorpaa Midler til Undervisningsvæsenets Fremme skulde tilveiebringes. I det ene Tilfælde er det Individet eller den enkelte Communes Sag, i det Andet den hele Stats." (SF 1845, St. 12. august, s. 29).
  - 2) SF 1848, St.innst. nr. 48, s. 588-590.  
Morgenbladet 1848, nr. 202.
  - 3) Bilag til Generalforsamling 17. okt. 1865 i Polyteknisk Forening.  
Chra. 1865, s. 4-5. Se Polyteknisk Tidsskrift, årg. 1865, Vedlegg.

Antal fremkalde en større Konkurrence. Men den indirekte Fordel, Staten vil nyde ved Oprettelsen af en polyteknisk Skole, er endnu langt større og kan ikke paa Forhaand udmaales.

Vort Land med saamange fordelagtigt beliggende Vandfald, der repræsenterer en overordentlig stor Arbejdsstyrke, og som haves gratis, er allerede derved fortrinlig skikket til Fabrikland. Kommer hertil, at man, naar Fagmænd engang ere uddannede, m e d F o r d e l vil kunne begynde at anvende mange hidtil ubenyttede Naturprodukter, saa ser man heri en rig Fremtid for vore Indtægtskilders Tiltagen, og man har paa samme Tid fundet det rette Middel til at afhjælpe den i mange Egne af vort Land herskende Arbejdsløshed. Endvidere maa vi ikke glemme de store Fremskridt, hele den os udenforstaaende Verden gjør paa det tekniske Omraade; Mennesket ophører mere og mere at være Arbejdsdyr, Maskinen træder istedet; selv i de simpleste Haandværk begynder Maskinen at trænge ind og udfører Arbejdet billigere end nogen Arbejder formaar; skulle vi derfor følge med og kunne holde os paa samme Trin som andre Nationer, bliver det nødvendigt, at de tekniske Kundskaber faa en langt større Udbredelse blandt os, end nu er Tilfældet. Der maa være en teknisk Skole, som staar aaben for Enhver, der søger Uddannelse i denne Retning, og det bliver Statens Pligt at træffe Foranstaltninger, hvorved en saadan Uddannelse bliver mulig."

#### Samfunnets "indirekte fordeler" av samferdselsmidler

Det tredje feltet der statsdrift ble aktuelt i Norge fra 1820-årene var samferdsel. Dampskip, veier og post i 1820-årene fulgtes av fyrtårn og kanaler i 1840-årene, av jernbaner og telegraf i neste tiår og av telefonen i 1880-årene. Stikkordet i argumentasjonen for statlig ansvar på dette område var "de indirekte Fordeler". Samtiden siktet hermed til at ut over dem som direkte deltok i utgifter og fordeler ved et transportforetak, høstet samfunnet indirekte fordeler som de private i praksis ikke kunne ekspropriere. Man kan ikke lett se hvordan en privatmann skal kunne kreve fyrlysavgift av skipstrafikken. Når private ikke kunne utelukke ikke-betalende, kunne de ikke forventes å etablere slike transportinnretninger, skjønt nytten for samfunnet var ubestridelig. Derfor skulle oppgaven løses i fellesskap - over statsbudsjettet. Leseren kjenner det nå alt sammen igjen, det dreier seg verken mer eller mindre om begrepet "eksterne virkninger", som i dag danner kjernen i uttrykket kollektive goder. Sammenfallet mellom datidens og nåtidens ord og begreper skal påvises ved eksempler på ordbruken i argumentasjonen for statlig deltakelse i samferdsel i 1800-årene.

I 1836 hadde statens to dampskip, Constitutionen og Prinds Carl, vekket appetitten på dampshipsanløp hos andre distriktsrepresentanter i Stortinget. De ville ha det samme. I sakens anledning gjorde også Jonas Anton

Hielm seg til distriktsrepresentant i 1836. Det var tale om en rute mellom Trondheim og Tromsø, men også om forbindelse mellom Bergen og Kristiansand. Hielm stammet fra Kristiansand. Den store rettslærde uttalte bl.a. at ... "der ikke burde være spøragsmaal om nogen Fordeel for Statskassen, men man tilfredsstillede derved et simpelt Retfærdighetskrav af hine fjerne Dele af vort Fædreland".<sup>1)</sup> Hielm siktet til kystdistriktene nordpå. Budsjettkomitéen stilte seg også positiv til tanken om nytt dampskip for kysten Trondheim-Tromsø og uttalte at regelmessig postgang var ... "af stor Vigtighed baade i administrativ og commercial Henseende, og vil væsentlig bidrage til disse Districters Opkomst", men føyde til at ... "et saadant Fartøi ikke kan ventes ved privat Foranstaltning, da det sandsynligvis ikke vil svare directe Regning naar det skal være af den Størrelse og gaae saa ofte og i saa lang Tid af Aaret at Hensigten tilfulde oppnaaes".<sup>2)</sup>

I 1839 var det aktuelt å få i gang ruten Bergen-Lærdal i Sogn. Regjeringen uttalte bl.a. ... "at Bekostningerne ikke antages at blive af den Beskaffenhed at de jo ikke fuldkommen opveies ved de Fordele saavel for Landet i det Hele som for Bergens Bye".<sup>3)</sup> Stortingskomitéen uttalte bl.a. at ... "da man ikke kan forvente at dette efter Sansynlighed, i det mindste i Begynnelsen, med pecuniær Opoffrelse forbundne Foretagende skulle ved privat Entreprise blive iværksat, saa er Committeens Pluralitet af den Formening, at det maa søges iværksat for Statscassens Regning".<sup>4)</sup> Stortinget aksepterte ellers tankegangen, og i 1840 hadde staten fire postskip i drift. I en søknad om nytt dampskip i 1845 heter det videre bl.a. at utvidet dampskips- trafikk ... "vilde være af uberegnelig Nytte for det hele Land".<sup>5)</sup> Ketil Motzfeldt, generalpostdirektør 1857-60, forsvarte i Stortinget i 1854 statens postruter med at ... "Staten havde store Renter af de anvendte Kapitaler i den Velstand som udbredtes rundt omkring i Landet ved de forbedrede Kommunikationer, hvilket statistisk kunde godtgjøres".<sup>6)</sup>

Vi går over til jernbanene. Om den foreslåtte statsbane i 1848 mellom Kristiania-Mjøsa uttalte regjeringen bl.a. følgende:

- 
- 1) SF 1836, St. 5. mai, s. 71.  
SE 1836, s. 111.
  - 2) SF 1836. St. 5. mai, s. 73.
  - 3) SF 1839, St. 26. juni, s. 701.
  - 4) Ibid. s. 701.
  - 5) SF 1845, St.prp. nr. 40, s. 428 (ikke fremsatt). Se SF 1848, St.prp. nr. 30, s. 93.
  - 6) SE 1854, s. 643.

"Den uberegnelige Nytte af saadanne fuldkomnere Communicationsanlæg er overalt erkjendt, og i næsten alle civiliserede Lande anvendes derfor de største Opoffrelser paa deres Istandbringelse ..., dette Anlæg vilde bidrage til vort Lands Opkomst, dets Næringsveies Udvikling og Fremme ... (det var) af overordentlig Vigtighed for det hele Land."<sup>1)</sup>

Kapitalavkastningen ble omtalt. Det heter:

"Commissionen vil tilraade dette Værks Overtagelse af det Offentlige, selv under Forudsætning af, at nogen Opoffrelse i den Forstand maatte gjøres, at den paaregnelige Pengeindtægt ikke var stor nok til fuldeligen at forrente den anvendte Kapital ... Thi de indirecte Fordele, som denne overordentlige Lettelse i Transporten medføre for Finantserne, ere saa øiensynlige, og ubestridelige, at man kan paastaae at det vilde være en Umulighed, at Statscassen ikke skulde faae sine Penge igjen og meget mere til."<sup>2)</sup>

En sentral skikkelse i jernbanens første tjue år var Ole Jacob Broch. I Morgenbladet i 1851 begrunnet han statens deltagelse i jernbanen mellom hovedstaden og Mjøsa bl.a. med å si at satsingen avhang ... "ikke alene af den Priis, hvorfor man kan antage, at Jernbanen vil blive bygget, men ogsaa af det Udbytte Staten paa andre Maader direkte eller indirekte kan have af sine Penge".<sup>3)</sup>

Avsnittet slo an akkorder som gikk igjen i jernbanedebatten de neste tjue år, inntil det bare var forslitte fraser igjen. Om Størenbanen i 1857, het det at den neppe ville gi driftsoverskudd ... "men Departementet antager ikke, at der bør lægges nogen afgjørende Vægt paa den mulige Nødvendighed af et midlertidigt aarligt Tilskud til Banen, ligesaa lidt som den Omstændighed formenes at burde være til Hinder for Anlæggets Istandbringelse, at samme ikke giver nogen bestemt Udsigt til nogensinde at ville afgive et directe Udbytte, der svarer til den ordinære Rente af Anlægscapitalen. Hensynet hertil formenes for Staten ikke at burde være bestemmende i Sagen ... (vederlaget lå i) ... den derved bevirkede Fremgang i Districternes Velvære og Opkomst".<sup>4)</sup> Sivilingeniør C.A. Pihl, som i 1857 foretok stikning av den 33 km lange Hamar-Elverum linjen, uttalte i sin rapport at "Erfaring viste at Jernbanen selv fremkaldte Trafik i en ganske utrolig Grad, og de Fordele, som opnaaes derigjennom samt ved den

1) St.prp. nr. 81, 1848, s. 6, 9.

2) Ibid. s. 17.

3) Sit. etter J.A. Seip, Ole Jacob Broch og hans samtid, s. 200.

4) St.prp. nr. 74, 1857, s. 88.



lettere og hurtigere Transport, kunde sikkert begrunde deres Anlæg, om de end ikke directe forrente sig".<sup>1)</sup>

Kapteinløytnant Bergh, som undersøkte Kongsvingertraseen, trakk opp lignende vyer i sin rapport. Samlet uttalte regjeringen om anleggene at "Staten maatte overtage deres Udførelse ... da intet af disse Anlæg kan ansees som lønnende Foretagender for Speculationen".<sup>2)</sup> På kort sikt var trafikkgrunlaget for svakt til å gi løfte om bedriftsøkonomisk overskudd. Private ute i Europa og Danmark som bygget på den tid, hadde derfor vanligvis statlig garantert minsteinntekt på sine aksjer. Departementet hadde vurdert dette alternativet, men kommet til at utgiftene for staten ville bli større enn om staten selv lånte pengene i utlandet og selv tok entreprisen. Og staten kunne legge an en langsiktig horisont for investeringenes forventete utbytte: "Uansett det ringe directe Udbytte, en Jernbane med Kongsvinger til Endepunct saaledes vilde give, maatte (Departementet) ansee Anlægget fuldt berettiget paa Grund af de store Indirecte Fordele det vilde medføre."<sup>3)</sup>

I 1863 debatterte Stortinget to banestumper: Kongsvinger-riks grensen og Randsfjord-Drammen. Sogneprest Haagen Bergh, Hedmark, mente man måtte se stort på det. Målestokken måtte være noe annet enn direkte utbytte: "Skal man blot blive staaende ved denne directe Fordeel af Jernbanen, er der vistnok meget, der kunde tale for at enkelte Representanter talte derimod, men man maa også tænke paa den indirecte Nytte som det hele Land faaer af disse Jernbaner."<sup>4)</sup>

Jernbaneentusiasten Johan Jørgen Schwartz, stadthauptmann og kjøpmann fra Drammen, sondret i 1857 på samme måte mellom privat og samfunnsøkonomisk nytte: "Jeg mener, at om ogsaa Indtægten ikke skulde blive den samme i directe Afkastning, saa vil den Indirecte Fordeel for Distrikterne, og som Følge deraf, for det hele Land, blive saa ganske overveiende, at der neppe bør tages Hensyn til, om Statscassen ikke faaer fuld Rente af det Bidrag, som den giver."<sup>5)</sup>

---

1) St.prp. nr. 74, 1857, s. 62.

2) Ibid. s. 83.

3) St.prp. nr. 74, 1857, s. 85.

4) St.tid. 1863, 10. juni s. 661.

5) St.tid. 1857, 3. sept., s. 587.

I 1863 hevdet Ole Jacob Broch, med henblikk på Randsfjordbanen, at "den Besparelse af Tid alene (som en jernbane medførte), vil i statsøkonomisk Henseende betale og forrente Jernbanen".<sup>1)</sup> De indirekte virkninger utdypet hans professorkollega Schweigaard. Schweigaard pekte i denne sammenheng på at etter at Hovedbanen var kommet i drift, var landets skatteevne, målt i konsum av tollbelagte varer, økt med 750.000 spd. i tiden 1855-1863, fra 2.100.000 spd. til 2.850.000 spd. i tollinntekt. Saken var da at jernbanen kanaliserte en økt varemengde til markedet, og der nådde staten å skatte varene, for "de indirekte Afgifters Beløb beroer paa den Grad, hvori man kan fremme den indre Samferdsel; thi der, hvor Intet afsættes, gives der ingen Afgift".<sup>2)</sup> Benjamin Franklins ordspråk passer her: "Den korteste veien til velstand er veien til markedet."<sup>3)</sup>

Schwartz avviste motstandernes påstand om at Hovedbanen hadde gitt lite utbytte og at Drammensbanen derfor måtte utsettes: "Sagen var, at Hovedbanen kostede dobbelt saa meget som Drammensbanen, desuden tog man da kun Hensyn til den direkte Forrentning, men vilde man ogsaa se hen til den indirekte Forrentning, skulde han tro, at Staten ikke havde anvendt mange Penge bedre."<sup>4)</sup> Han antok at "den indirekte Afkastning vilde vel de Fleste erkjende".<sup>5)</sup>

Gårdbruker Morten Ludvig Sundt talte også i 1863 for Norges og Hedmarks interesser i forbindelse med Kongsvingerbanens forlengelse til svenskegrensen. Sundt mente at jernbanene måtte vurderes som kollektive goder på linje med veiene. Ingen fant på å kreve overskudd av veiene. Denne sammenligning lød ellers hyppig fra Stortingets talerstol. Man "nøiede sig med den indirekte Fordel".<sup>6)</sup>

Med Schweigaards ord: "... det var en Generalbetragtning, at hvorlidet lovende en Jernbanes Skjæbne kan synes i den første Tid, gaar det efter Erfaringen altid fremad med dette Statskommunikationssystem. Under den uhyre Fremgang, disse Baner have gjort i den europæiske Verden, er man

---

1) St.tid. 1863, 10. juni, s. 661.

2) Ibid. s. 669.

3) "Advice to a Young Tradesman" (1748), i Benjamin Franklin's Autobiography and Selections from his other Writings, Modern Library utg. N.Y., 1944, s. 234.

4) Ibid. s. 667.

5) Ibid. s. 667.

6) Ibid., s. 672.

blevet draget bort fra Den Tanke, man har havt om den øieblikkelige Forrentning."1)

Uttalelsen summerer den representative oppfatning av jernbanenes natur som et transportsystem. Det vil si at det er grunnlag for å slutte at samtiden, stilt overfor forslag om bruk av statsmidler til jernbaneutbygging, i hovedsak tok som målestokk de eksterne virkninger som ledsager jernbanene, en betraktningmåte som altså fortsatt er aktuell i diskusjon om kollektive goder.

#### Telegrafan er "ett System"

Når det gjelder telegrafan, ble den etablert som statlig monopolbedrift fra starten i 1854. En telegrafkommissjon var oppnevnt i 1848, og en ny i 1852, der Ole Jacob Broch var med, sammen med premierløytnant Carsten Tank Nielsen og oberstløytnant R.S. Wergeland. Innstilling ble levert og proposisjon fremsatt av regjeringen i 1854, da Stortinget vedtok de første bevilgninger.<sup>2)</sup> Tankegangen var at telegrafan måtte sees som "ett system".<sup>3)</sup> Med det siktet kommisjonen til felles forsvarsinteresser i Norge og Sverige, men også til bedriftenes adgang til å komme i forbindelse med "det hele System". Stortingets veikomiteé diskuterte 3 alternativer:

- 1) ren statssak
- 2) privat entrepriser, med eller uten rentegaranti av staten
- 3) blandet privat og offentlig foretak.

Grunnene for rent statlig monopolforetak, alternativ 1, var dels hensynet til statens forrett til linjenettet i tilfelle krig, dels selve foretakets karakter av monopol, uansett eierform. Siden telegrafan altså måtte anees som ett system og det ikke var sannsynlig at verken norske eller utenlandske private kompanier ville påta seg anlegget av et helt system, gitt risiko og kapitalkrav, uten statlig rentegaranti, var det mest hensiktsmessig at jobben ble utført for statens regning. Slik var det i andre land. Unntak fra regelen var Storbritannia og USA.<sup>4)</sup> Hertil kom kontroll-

---

1) St.tid. 1863, 10. juni, s. 675.

2) SF 1854, St.prp. nr. 3, ss. 129-138, og St.innst. nr. 32.

3) St.innst. nr. 32, 1854, s. 71.

4) Ibid. s. 71.

hensynet og ønsket om å hindre privat maktmisbruk. Hensynet til disse ting talte mot alternativ 3, blandet privat og offentlig drift.<sup>1)</sup> Sistnevnte punkt gav høve til iakttagelser som dukket opp i mange andre saker. Det var at hvis anleggene ble overlatt "privat Speculation", ville alene de velstående deler av landet få del i godet, mens de fattige distrikter i periferien ville bli uten. Behovet for samband fulgte imidlertid ikke av evnen til å betale; underforstått, et monopol ville ha adgang til å diskriminere gjennom takstene til fordel for de fattige strøk og la de sentrale, tettbefolkede distrikters abonnenter betale for utbyggingen i utkantene. Stortingets veikomiteé gjorde punktet klarere. Den uttalte herom: "det er klart at de fjernere og mere isolerede Dele af vort Land aldrig vilde faae en Telegraphforbindelse med Hovedstaden og derigjennem med Udlandet, dersom Sagen skulde overlades til privat Speculation, uagtet hine Dele, fra flere Synspuncter betragtede, meest kunde trænge dertil, og det meget vel for Staten, der har at tage et overveiende Hensyn til den indirecte Fordeel, en Telegraph gennem Næringsveienes større Udvikling afgiver, kan lønne sig at anlægge en saadan i Retninger, hvor den ikke ligefrem kunde svare Regning for private Entrepreneurer".<sup>2)</sup>

Kommisjonen pekte også på de praktiske vansker i tilfelle et blandet system med å fordele rettferdig utgifter og utbytter til de ulike soners abonnenter eller aksjonærer. Det var trolig at aksjonærene på linjen Drammen-Kristiania ville få overskudd, mens aksjonærene på linjen Trondheim-Kristiania ikke ville få det på lang tid. Men man kunne ikke forlange at den ene aksjonær skulle "afgive sin reelle Indtægt til Fordeel for en Anden, med hvem han Intet har at skaffe".<sup>3)</sup>

### Monopolaspektet

Avsnittene om jernbanen og telegrafene viser at man i Norge i 1800-årene var fullt fortrolige med to sider av produksjon av slike tjenester, deres karakter av monopol og deres eksterne virkninger. Monopolpreget er knyttet til ordene "ett system", mens de eksterne virkninger gjengis med uttrykket "de indirekte fordele". To merknader skal legges til. De befester vår påstand om at det dreidde seg om et monopol.

---

1) St.innst. nr. 32, 1854, s. 73.

2) Ibid. s. 73.

3) Ibid. s. 73.

Først gjelder det ordet monopol. Det er riktignok knyttet til de praktiske problemer å fordele ulemper og gevinster på aksjonærene i et privat telegraf-selskap samt det offentliges plikt til å hindre privat maktmisbruk. Senere er det blitt vanlig å forbinde monopolaspektet til foretakenes kostnadsstruktur. I denne forbindelse nøyer vi oss med å gjengi hovedsynspunktet.

For at konkurranse mellom flere foretak skal eksistere på et marked, er det et vilkår at firmaene må finne at det blir stadig mer kostbart å vokse ut over en størrelse som er beskjedent i forhold til hele markedet. Det normale er også at gjennomsnittskostnadene for selskaper er stigende ut over et visst punkt. Dersom et selskap ikke står overfor stigende enhetskostnader, men fallende, er det derimot ingen grunn til å hindre at et slikt selskap fortsetter å vokse. Disse egenskaper ved selskapets kostnadsstruktur omtales som stordriftsfordeler, og et slikt selskap, hvis enhetskostnader fortsetter å falle, vil tendere i retning av å absorbere hele markedet og bli et monopol. Jernbaner, telegraf, energi- og vannforsyning, regnes som typiske eksempler på slike foretak. De har ikke stigende, men fallende gjennomsnittskostnader ved økt produksjon. Fikk slike selskaper operere fritt, det være seg private eller offentlige, ville de oppvise alle særtegn på eneproducenter, det vil si, de ville kunne begrense produksjonen, heve sine priser og slik pålegge en privat skatt på kjøperne.<sup>1)</sup> Altså har samfunnet valget mellom stordrift under offentlig kontroll eller det ressursløseri, koplet til maktmisbruk, som ville inntreffe dersom flere selskaper skulle konkurrere innen samme trafikkdistrikt. Men det er jo nettopp slike tanker som ble gjort gjeldende i 1850-årene da Stortinget drøftet foretaksformen for telegrafene. Og både telegraf og jernbaner ble konsesjonspliktige fra første stund.

---

1) Det spesielle argument for offentlig snarere enn privat monopol kan visstnok føres tilbake til den franske økonom J. Dupuits artikkel fra 1844 "om måling av offentlige transportforetaks nytte". Tankegangen ble utdypet av den svenske økonom Knut Wicksell i et arbeid fra 1896. Argumentet er at siden selskaper med store, faste kostnader har grensekostnader som ligger lavere enn gjennomsnittskostnadene, kan de ikke, som normalt ellers, selge sine tjenester til en pris som svarer til grensekost, uten å gå med regnskapsmessig underskudd. Ettersom private foretak ikke kan operere med prisfastsetting som gir regnskapsmessig underskudd, må de holde priser som innebærer lavere utnyttelse av kapasiteten. Offentlige bedrifter kunne derimot utnytte kapasiteten fullt ut dersom underskuddet ble dekket gjennom beskatningen, slik vi også ser i de fleste statlige og kommunale transportselskaper siden. Sml. P. Samuelson Economics, 8. utg. New York 1970, s. 450, 466-67 og Leif Johansen, Offentlig økonomikk, 1965, s. 160-161.

Hva selve ordbruken angår, kan det innvendes at ordet monopol ikke benyttes i 1850-årene i den politiske debatt. I tillegg til det som er omtalt foran, skal vi peke på enkelte detaljer som viser at mennene i 1854 likevel hadde et monopol i tankene. Det uttrykk som nyttes om telegrafene er "et reent Statsforetagende". For jernbanen vedtok Stortinget egen lov i 1848, lov av 12. august 1848, og en ny lov i 1854, lov av 7. september 1854. I forarbeidene til loven i 1848 brukes heller ikke uttrykket monopol, men det heter i regjeringens lovutkast at i tilfelle banen Kristiania-Mjøsa skulle bygges av et privat aksjeselskap med statlig konsesjon, skulle selskapet ha "Eneret med Hensyn til Anlæg af Jernveie mellem ovennevnte Punkter", § 1, litra b. Litra e fastsatte at rettigheter og fritagelser, bl.a. for skatt, ikke måtte overskride 100 år.<sup>1)</sup> Det endelige lovforslag utelot avsnittet om enerett, med den begrunnelse at staten når den gav konsesjon selvsagt ville forby dobbelt sporsett langs eksisterende linjer, så egen passus herom ville være overflødig.<sup>2)</sup>

Loven i 1854 har med kravet om at jernbanedrift var konsesjonspliktig, og ellers til dels detaljerte politibestemmelser om grøfter, grusuttak, gjerder, vannavløp, sikring og straff for skader som påføres anleggene. I tillegg kom kravet om offentlig takstgodkjenning.<sup>3)</sup> Etter dette er det klart, at aktørene i 1850-årene hadde i tankene et vanlig monopolselskap, konsesjonert under offentlig kontroll, herunder godkjenning av takster, krav til sikkerhet og plikt til postbefordring.

#### Den samfunnsmessige innsparing

Dernest skal vi trekke frem tidens regneferdighet når det gjelder de eksterne virkninger. Det viser seg at det alt i 1851 ble lagt frem overslag over de eksterne virkninger. Det ble gjort av daværende matematikk-  
lektor Ole Jacob Broch i en artikkelserie i Morgenbladet i mars 1851.<sup>4)</sup>  
Broch hadde vært på studieferd bl.a. i Frankrike, og det er trolig at han

---

1) SF 1848, St.prp. nr. 81, s. 63.

2) St.innst. nr. 136, 1848, s. 549.

3) Ot.prp. nr. 45, 1854,  
Ot.innst. nr. 84, s. 445.  
Sml. SE 1854, s. 404 ff.

4) J.A. Seip, Ole Jacob Broch og hans samtid, Oslo 1971, s. 193 ff.

var kjent med tilsvarende beregninger, utført av den franske pioner på området, J. Dupuit, som i 1844 offentliggjorde en artikkel om måling av offentlig transportforetaks nytte, "De la mesure de l'utilité des travaux publics", i tidsskriftet Annales des Ponts et des Chaussées.<sup>1)</sup>

Sikkert er det iallfall at Broch var kjent med metoder for å anslå den "statsøkonomiske gevinst" ved å bygge en jernbane mellom Kristiania og Mjøsa og det tilsvarende tap ved å la være. Ut fra de trafikkberegninger som forelå, ville det ifølge Broch "koste" staten et årlig "tap" av 143.494 spd. ved å unnlate å bygge.<sup>2)</sup> Det interessante er at jernbanestyret i Norge alt i 1887 lot utarbeide en Dupuit-lignende beregning av de samfunnsmessige innsparinger i kroner og øre de ulike jernbanene i landet medførte i forhold til kostnadene ved å transportere den samme godsmengde det år over de samme strekninger med henholdsvis båt eller på vei. De ulike baner gav forskjellige resultater. Ifølge E.O. Johannesen Svanøes beregninger, fremlagt i Statsøkonomisk Forening<sup>3)</sup> i Kristiania i 1887, var den samfunnsmessige innsparing for de enkelte baner følgende:

Baner, hvor dampskipskonkurransen opptrådte i større eller mindre utstrekning; representerte en innsparing som følger:

Drammen-Skiensbanen ..... mellom	2,5%	-	5,6%
Smålensbanen .....	3,3%	-	4,4%
Kristiania-Drammensbanen .....	8,6%	-	14,0%
Eidsvoll-Hamarbanen .....	4,4%	-	6,6%
Rørosbanen .....	3,5%	-	4,5%
Meråkerbanen .....	2,2%	-	2,4%
Jæderbanen .....	1,5%	-	2,2%
Bergen-Vossebanen .....	1,5%	-	1,8%

For baner som ikke konkurrerte med dampskipstransport men med veitransport var innsparingen følgende:

- 
- 1) Opptr. i D. Munby, red., Transport, Penguin 1968, ss. 19-61.
  - 2) J.A. Seip, Ole Jacob Broch, s. 200.
  - 3) E.O. Johannesen, "Jernbanens statsøkonomiske Rentabilitet", Statsøk. Tidsskr. 1887, ss. 137-171.

Hovedbanen .....	14,3%
Kongsvingerbanen .....	7,6%
Drammen-Randsfjordbanen .....	8,8%

Den gjennomsnittlige samfunnsmessige besparelse ved jernbanene var 4,9% i forhold til sjøverts transport, og 6% sammenlignet med veitransport.<sup>1)</sup> Påliteligheten ved slike anslag avhang blant annet av antagelser om etterspørselens styrke i fravær av jernbaner sammenlignet med etterspørselen etter at jernbanen var kommet i drift, det vil bl.a. si etterspørsel-elasticiteten for transporttjenester. Av denne grunn alene var Johannesen på det rene med omtrentligheten i sine resultater. Metodene som ble brukt, er siden blitt utgangspunkt for både historisk forskning om jernbanenes samfunnsmessige rolle i form av ressursbesparing og for utformingen av kollektive transporttilbud i dagens aktuelle politikk.<sup>2)</sup> Poenget er her imidlertid å få slått fast at de aktuelle trafikkberegningmetoder var brukt og vel kjent i Norge til dels tilbake til 1850-årene.

#### Teknisk udelelighet

De praktiske vansker å få til mest mulig telegrafgoder med minst mulig utlegg er påtruffet i andre sammenhenger. De er antydnet i uttrykket udelelighet i tilbudet og forbruket av de kollektive goder. I tillegg til de illustrasjoner som telegrafene har gitt, nevnes noen spredte uttalelser fra andre områder i datidens debatt. Udelelighet innebar hyppig krav om en viss minste satsing for at formålet skulle sies å være oppnådd. I 1854 drev dampskipene fart ut i desember måned før de gikk i vinteropplag og derfor måtte Stortinget bevilge til et nytt fyr i Kristianiafjorden ...

---

1) E.O. Johannesen, "Jernbanens statsøkonomiske Rentabilitet", Statsøk. Tidsskr. 1887, s. 168.

2) Sml. kap. 4 avsn. Avkastning på jernbanekapital. Hertil nevnes at Ernst Engel, mannen som er kjent for "Engels lov", presenterte et arbeid i 1880 over de samfunnsmessige besparelser av Tysklands jernbaner 1840-1880. Arbeidet hadde tittelen "Das Zeitalter des Dampfes in technisch-statistischer Beleuchtung", Zeitschrift des Königlichen Preussischen Bureaus, Berlin 1880. Henvisningen fra Robert Fogel, "Notes on the Social Saving Controversy", The Journal of Economic History, vol. XXXIX, 1979, nr. 1, s. 2.

En ny kritisk gjennomgåelse av teorien gir Colin M. White, "The Concept of Social Saving in Theory and Practice", The Economic History Review, vol. XXIX, 1976, ss. 82-100.



"til Øiemedets Opnaaeelse". Færder fyr måtte også utbedres, ellers ville ikke fyret ... "kunde stifte fuld Nytte".<sup>1)</sup> Budsjettkomitéen siterte samme år fyrdirektøren, som uttalte at fyrrekken Stadt og nordover "danne en sammenhengende Kjede, der ikke kan afbrydes uden at det tilsigtede Maal i væsentlig Grad vilde forfeiles ... Uden at de samtidig istandbringes, vil et eller to af dem ikke svare til Hensigten".<sup>2)</sup> I 1857 het det at skulle man bygge jernbane til Elverum, da måtte man bygge nordover til Grundset, ellers var det "halv Forholdsregel", noe som ville "forstyrre det Hele".<sup>3)</sup> Veien Bossekop-Eiby i Alta, som fikk bevilgninger fra 1878, ble begrunnet med at veien ... "ikke vilde afgi synderlig Nytte hvis den ikke samtidig blev ledsaget af to sideveier i Dalen for Lokalbefolkningen - thi uden Sideveier kunne ikke Dalføret bruge Ny-Veien".<sup>4)</sup> Sorenskriveren i Alta anbefalte i 1878 at veien ikke måtte stanse ved Elvebakken, men fortsettes med bro over Lampebakken og til Eiby. Hvis ikke "vilde Anlægget være forfeilet".<sup>5)</sup>

#### Laissez faire-prinsippets grenser

For nå å trekke sammen resultatene foran, kan vi si at språk og begreper i 1800-årene klart viser at de aktive var fortrolige med de kollektive godenes egenskaper, som gjorde at oppgaver innen helsepleie, undervisning og samferdsel måtte løses i statens regi ved statlig mellomkomst. Det gjelder punktene udelelighet og umuligheten av å utelukke ikke-betalende, eksterne virkninger og produksjon med fallende gjennomsnittskostnader.

Der var altså en klar oppfatning av laissez-faire doktrinens grenser i datiden. Oppfatningen var forankret i det forretningsmessige, ikke i luftig teori. Selv om statsmakten var uegnet til å gjøre det for borgerne som borgerne bedre kunne gjøre for seg sjøl, var datiden altså på det rene med at det var nytteløst å vente på markedssignaler når det gjaldt veier, kanaler, post eller opplæring, og vi kunne føye til, sentralbanken og

---

1) SF 1854, St.innst. nr. 42, s. 144.

2) Ibid. s. 145.

3) Sakfører Rolf Olsen (Østerrisør) i St. 3. sept. 1857, s. 592.

4) Amsformannskapet 1878, sit. fra P.K. Bekkelund, Veibygging i Finnmark 1870-1905, Hovedoppg. Øk.Hist. NHH, Bergen 1977, s. 16.

5) S.F. 1888, St.prp. nr. 1, Hovedpost 7, kap. 5, sit. fra Bekkelund op.cit., s. 22.

mynten. Ei heller var dette særnorsk, tvertom, dette var en tanke man finner godt uttrykt hos Adam Smith. "Etter sin natur", ville slike goder ikke kunne fremskaffes som markedsgoder. Avsnittet har tittelen "Om utgifterne til offentlige arbeider og offentlige institusjoner".<sup>1)</sup>

### PART III

#### Of the Expençe of publick Works and publick Institutions

- 1 The third and last duty of the sovereign or commonwealth is that of erecting and maintaining those publick institutions and those publick works, which, though they may be in the highest degree advantageous to a great society, are, however, of such nature, that the profit could never repay the expence to any individual or small number of individuals, and which it, therefore, cannot be expected that any individual or small number of individuals should erect or maintain. The performance of this duty requires too very different degrees of expence in the different periods of society.
- 2 After the publick institutions and publick works necessary for the defence of the society, and for the administration of justice, both of which have already been mentioned, the other works and institutions of this kind are chiefly those for facilitating the commerce of the society, and those for promoting the instruction of the people. The institutions for instruction are of two kinds; those for the education of the youth, and those for the instruction of people of all ages.

Ordene fører uten vansker tanken hen på foretak med store faste, men små variable kostnader, fallende gjennomsnittskostnader i produksjonen, altså monopolbedrifter. Og dels på grunn av kapitalkravenes størrelse, noe Adam Smith faktisk nevner foran, dels transaksjonskostnadenes størrelse, bringes tanken til offentlig monopol, skjønt ordet ikke kan sees å være i bruk i norsk debatt før ut i 1870-årene. Man talte i stedet om "ett system", eller et "reent Statsforetagende", utstyrt med "Eneret". John Stuart Mill bruker uttrykket "practical monopolies" når han drøfter statsansvar for samferdselsmidlene.<sup>2)</sup> En engelsk jernbanebetenkning fra 1844 uttaler bl.a. at ... "railway companies may be taken for all practical purposes to possess a complete monopoly as far as regards the conveyance of passengers".<sup>3)</sup>

- 
- 1) Adam Smith, Wealth of Nations, (1776), sit. fra 200-års utg. av Oxford UP, 1976, vol. II, del 2, s. 723.
  - 2) John Stuart Mill, Principles, Bok V, kap. 10, § 11, 962-963, (Ashley utg. 1936).
  - 3) Sit. fra B.R. Mitchell, "The Railway and UK Growth", Journal of Economic History, 1964, s. 317.

Den norske rettslærde professor Anton Martin Schweigaard tenkte i samme spor. Med henblikk på samordningskostnadenes størrelse uttalte han i 1847 at når det gjaldt samferdselsprosjekter var ... "Vanskeligheten at forene adsplittede kræfter og bringe dem til samvirken", ... en hindring for private kommunikasjonsanlegg.<sup>1)</sup> Schweigaard forkastet "non-intervensjonens prinsipp som øverste grunnsetning i den politiske økonomi". Han la i den sammenheng spesielt vekt på tre punkter:<sup>2)</sup>

- a) "vanskeligheten i å forme adsplittede krefter og bringe dem til samvirke
- b) de individuelle interessers kortvarighet og omskiftelighet i sammenligning med samfunnenes på en ubestemmelig fremtid beregnede interesser
- c) Selvinteressens uforutseenhet og svakhet i å overvinne øyeblikkelige hindringer."

Det sees altså at Adam Smith og hans etterfølgere, blant dem Anton Martin Schweigaard, var av den oppfatning at for en begrenset klasse goder, hvor begrenset kan åpenbart diskuteres, strakk markedssignaler ikke til.<sup>3)</sup> "Selvinteressens prinsipp", som gjaldt i den private økonomi, skrev Schweigaard,<sup>4)</sup> dugde ikke som grunnvoll for "den offentlige økonomi".

Når det gjaldt statsdeltagelse i utdanning, er det tvilsomt at man kan ta Adam Smith til inntekt for et totalt statssystem for elementær opplæringen, som J. Stuart Mill foran synes å ha hatt i tankene, og som senere er blitt det alminnelige. Adam Smiths ideal synes å ha vært de skotske menighetsskolene, som fikk statsstøtte til bygninger, men hvor skolemesteren fikk sin lønn, ikke fra stabile inntekter fra egne skolefond, men gjennom løpende avgifter fra kirkesognet, betalt også av de fattige foreldre.<sup>5)</sup> I Adam Smiths samtid var utdannelsestilbudet i den grad tilpasset lokalmiljøets behov at det gav opphav til ordtaket om at "i Skottland selger de utdanning som kjøpmannen selger dadler". Det var en ordning som hadde klare paralleller til skolefinansieringen for grunnttrinnet i Norge gjennom hele 1800-tallet. Skolepenger eller skoleskatt hadde det

- 
- 1) A.M. Schweigaard, "Forelæsninger over den politiske økonomi" (1847) opptrykt i Ungdomsarbeider, Kra. 1904, s. 8.
  - 2) Ibid. s. 8-9.
  - 3) E.G. West, Adam Smith's public economics: a re-evaluation The Canadian Journal of Economics, 1977, ss. 1-18.
  - 4) A.M. Schweigaard, Forelæsninger over den politiske økonomi, s. 9.
  - 5) E.G. West, "Private versus Public Education. A Classical Economic Dispute", The Journal of Political Economy, vol. 72, 1964, ss. 465-475.

doble incitament til å skjerpe foreldrenes interesse for pengenes anvendelse og lærerens ønske om å gjøre sitt beste. Det var et system for å kutte bort gratispassasjerer, "folk skulle ikke betale andre folks undervisning" (Bergsager), - det var ikke norsk, ei heller begrenset til noen årtier på 1800-tallet.

Vi nevner også at Adam Smith meget tidlig var kjent og lest i Norge. Smiths verk ble oversatt til dansk alt i 1779, tre år etter første utgaven, på oppfordring av to nordmenn, brødrene Peter og Karsten Anker, og deres huslærer Andreas Holt. De hadde truffet Adam Smith i 1760-årene både i Glasgow og i Toulouse i Frankrike, og siden brevvekslet med ham. Den danske oversettelse ble også utført av Paul Dræbye, som var huslærer i Kristiania for brødrene Peter og John Collett og ledsaget dem på deres reise til England nettopp i 1776, det år da *Wealth of Nations* utkom. I København ble Dræbye snart etter kollega av Andreas Holt i statsadministrasjonen, altså huslæreren som hadde ledsaget brødrene Anker på deres reise og senere brevvekslet med Adam Smith.<sup>1)</sup> Professor Aschehoug skriver i denne sammenheng at Adam Smiths verk ble oversatt til ... "vort sprog allerede i 1779 efter Foranstaltning af norske Handelsmænd".<sup>2)</sup> Det er altså meget nær sannheten. Det bør også erindres at en av de drivende krefter i norsk statsliv i tiden 1814-1830, Jacob Aall (1773-1844), også hadde studert *Wealth of Nations*. Niels Banke nevner i denne forbindelse at det eksemplar av *Wealth of Nations* som finnes på Deichmanns bibliotek i Oslo, er skjenket av en sønnesønn av Jacob Aall.

### Sammendrag

Den positive konklusjon av gjennomgåelsen foran er grei. Det er utvilsomt adgang til å bruke den moderne teori om kollektive goder på analysen av statens grunnlagsinvesteringer i 1800-årene, uten å gjøre vold mot de historiske aktørenes motiver eller ordbruk.

En negativ konklusjon kan også trekkes. Det er at ideologi - begreper som "økonomisk liberalisme" eller "laissez faire-doktrinen" blir uegnede utgangspunkt for analyse av statens virksomhet på disse områder. Den pro-

---

1) Niels Banke, "Om Adam Smiths forbindelse med Norge og Danmark", Nationaløkonomisk Tidsskrift 1955, s. 170-172.  
Sml. Yngvar Nielsen, "General-Major Peter Anker, Guvernør i Trankebar", Historisk Tidsskrift 1871, s. 273.

2) T.H. Aschehoug, Socialøkonomik, Kra. 1903, bd. 1, s. 82.

blemstilling som Jens Arup Seip opererer med, er på dette punkt bare i beskjednen grad forankret i den historiske virkelighet.<sup>1)</sup> Seip skriver avslutningsvis: "Gitt sterke krav på økt statsaktivitet, og gitt at den økonomiske liberalismes doktriner om den passive stat slo igjennom med ny og overbevisende kraft i tiden omkring 1850, hvilke følger hadde denne motsetning mellom en teori om det rette og en politikk fremgått av det nødvendige?"<sup>2)</sup>

Etter det som er påvist foran, er det imidlertid tilstrekkelig klart at en slik motsetning er en terminologisk forvirring. Det er altså ikke fruktbart å basere studiet av statens voksende aktivitet innen samferdsel eller tilgrensende felter på en antagelse om at slik aktivitet representerte et avvik fra ideelle oppgaver for en laissez faire-stat. Motsigelsen mellom teori og praksis, mellom "det rette" og "det nødvendige", er simpelthen en fiksjon. Dermed ryddes grunnen for nye tilnæringsmåter for analysen av statens vekst, blant dem muligheten for å analysere de økende statsbevilgninger til grunnlagsinvesteringer i lys av markedsmodellen.

---

1) J.A. Seip, "Det norske system", Tanke og handling i norsk historie, ss. 22-63.

F. Hodne, "Staten og utbyggingen av kommunikasjonene i Norge 1850-1870. Søkelys på "det norske system", HT nr. 3, 1971, ss. 285-316.

2) J.A. Seip, "Fritz Hodnes søkelys", HT 1972, nr. 2, ss. 209-215.  
F. Hodne, "Gjensyn med et søkelys" HT 1972, nr. 4, ss. 417-420.

### KAPITTEL 3

#### KILDENE FOR STATSFINANSENE

##### Innledning

Kapitlet gjennomgår den statsfiansielle statistikkens kilder og redegjør for hvordan kildene er utnyttet i denne fremstilling.

Å stille opp sammenhengende tidsserier for statsforvaltningens inntekter og utgifter reiser bl.a. spørsmålet om

- (1) ensartethet i de programpostene som er tatt med i regnskapene,
- (2) graden av fullstendighet i oppstillingen,
- (3) prisendringer,
- (4) deflateringsproblemet i tiden 1816-1842 og i den forbindelse valg av sedler eller sølv som regnegrunnlag 1821-1842 da statsinntektene kom inn både i form av sedler og sølv.

Disse teknisk betonte spørsmål ledsages av det mer prinsipielle spørsmål om hva man vil vise med statistikken. Vi begynner med sistnevnte punkt, og går deretter over til å omtale punktene 1-4 ovenfor.

To serier for statsforvaltningen er søkt isolert. For det første søker vi å få frem en oversikt over de ordinære statsforvaltningsutgiftene, det vil si tidsserier over nettoutgiftene der forvaltningsbedriftenes utgifter og inntekter er holdt mest mulig utenfor. For det andre er det aktuelt å etablere et bruttoregnskap, medregnet forvaltningsforetakenes regnskaper. For å gi et mest mulig jevnførbart bilde av statsforvaltningens virksomhet i det lange løp, med sikte på å si noe om mønsteret i denne utvikling, vil nettoregnskapet være aktuelt. For å gi et bilde av grunnlagsinvesteringenes utvikling i den samlede virksomhet staten stod for i tidsrommet, vil bruttoregnskapet være aktuelt, inklusiv forvaltningsforetakenes og statsfondenes regnskaper.

Utgiftene til tjenesteyting innen helse og undervisning bør da betraktes brutto, etter vår oppfatning. Man kan ikke lett skille ut forbrukskomponenten fra elementet av investering i undervisningstjenester, iallfall kjenner vi ikke til at en slik regnskapsmetode er tatt i bruk ennå for

statsfinansene. Spørsmålet aktualiseres imidlertid i denne undersøkelse. Er det prinsipielt vanskeligere å avskrive tjenester enn kapitalgjenstander? Valget her er at vi betrakter nevnte tjenester brutto. Det betyr at de må sammenlignes med andre bruttoførte tidsserier, blant dem statsutgiftene, nasjonalproduktet og de totale investeringene i norsk økonomi. Vi går over til enkelte problemer, punktene 1-4 nevnt ovenfor.

(1) Enhetlighet

Det ideelle krav til en lengre tidsserie for statsfinansene er at den omfatter de samme programposter hele veien. Her blir en imidlertid slått av at det myldrer frem nye poster utover på 1800-tallet, mens enkelte gamle faller bort. Enhetligheten er altså tapt i selve utgangspunktet. I nominelle beløp ble statsregnskapet i 1821 oppgjort med 9.7 millioner kroner (1 speciedaler = 4 gullkroner).<sup>1)</sup> Driftsregnskapets utgifter i regnskapsåret 1910-1911 var derimot 120.9 millioner.<sup>2)</sup> Bakgrunnen er velkjent nok. Landet var blitt rikere og nasjonen kunne koste på seg mer statstjenester. Der levde 883.000 nordmenn i 1801, mot 2.4 millioner i 1914, og heri lå både en økonomisk og en demografisk kilde til økning i statsutgiftene. Pengenes inntrengning i vare- og tjenestestrømmene betydde videre at ytelser, tidligere ordnet med gaver, ble gjort til pengeytelser, og dessuten ble en rekke oppgaver flyttet fra familie til kommune og derfra til staten. Heri ligger en politisk-økonomisk årsak til manglende enhetlighet i statsfinansiell statistikk. Tekniske forhold betydde mye. Lese- og skrivekunsten ble allemannseie, så kunne det offentlige kreve regnskapsplikt og selvangivelse, og oppbeørselen ble lettere med transportfremskrittene, for ikke å nevne kontor- og regnemaskinene og hva slik teknologi har betydd. Den politiske utvikling innebar i denne forbindelse at borgerne litt etter litt fikk kontroll over beskatningens formål, det mildnet i neste omgang uviljen mot staten og mot å oppgi økonomisk privatliv, samtidig som skattefordelingens sosiale konsekvenser rykket inn i sentrum. Alt dette betydde bl.a. at statsregnskapene ble samle plass for nye oppgaver som ingen kunne ha forutsett i 1821, herunder telegrafene, jernbanene og telefonen.

---

1) M. Braun Tvethe, Norges Statistikk, Chra. 1848, s. 248, tabell IV i vedlegget nedenfor.

2) Historisk Statistikk 1978, tabell 239, s. 447, tabell III.

De viktigste andre nye poster som kom inn før 1850, var ifølge Tvethe renter og avdrag på ny og gammel statsgjeld, størstedelen av arméutgiftene, videre de såkalte delinkventutgiftene, det vil si en del av utgiftene til rettsstellet, og dessuten skyssutgiftene. Noen av disse hadde sitt motstykke på inntektssiden. Både Benneckelånet 1820 og det Hambroske lån i 1822 ble viderelånt til private. De gikk inn på begge sider av statsregnskapene uten at disse transaksjoner betydde noen økning i statens aktivitet. Leseren vil også se utslaget i tallene av det nye Hambrolånet i 1834 i tabell IV, til konvertering av det første Hambrolånet i 1822. De videre omlegginger etter 1850 omtales best i forbindelse med spørsmålet om graden av fullstendighet.

## (2) Fullstendighet

Koplet til punktet enhetlighet er kravet om fullstendighet. Man bør ideelt sett ikke bare forlange de samme programposter over tid, men at postene skal være ført på samme måte også. Det vil si at postene skal være ført med samme fullstendighet og spesifisering. Den allmenne tendens på 1800-tallet var imidlertid at statsregnskapene ble lagt om fra netto til bruttoføring. Det betydde at for en rekke oppgavers vedkommende viste budsjett og regnskap i førstningen ofte bare saldoene mellom inntekter og eventuelle utgifter ved en forvaltningsgren, for eksempel posten; eventuelt bare utgiftene etter fradrag av eventuelle inntekter ved en statsaktivitet, eksempelvis lensmennes lønn i 1818. Gradvis ble så dette nettosystem for budsjettet omlagt, slik at alle utgifter uansett ble ført opp, likeså alle inntekter som var underlagt Stortingets bevilgningsmyndighet.<sup>1)</sup>

Tendensen signaliserer en rekke strømninger, som man påtreffer i andre konstitusjonelle stater i 1800-årene. Bruttokravet ble de folkevalgte forsamlings våpen mot tidligere eneveldige konger og mot deres parlamentariske regjeringer. Bruttobudsjettet som Stortinget fikk innført i Norge rundt 1880, var ikke bare et nøytralt, byråkratisk instrument som skulle gi enkelhet og oversikt; bruttobudsjettet var fortrinnsvis Stortingets middel til å få kontroll over kongen og hans regjering. Maktkampens utfall førte til ny statsskikk i 1884, med parlamentarismens innføring. Alt dette er vel kjent og beskrevet av andre historikere tidligere,

---

1) Tim Greve, Riksrevisjonen 1816-1966, Universitetsforlaget 1966, s. 66-67.  
Tvethe, s. 242.



og oppgaven her er kun å nevne de endringer i regnskapsførselen som fører til at kravet om fullstendighet ikke kan gjøres gjeldende overfor statsfinansene i tidsrommet 1816-1914.

Opp til 1818 var tolletatens embetsmenn og betjenter delvis lønnet med sportler, dvs. avgifter eller gebyrer, som betaltes ved varenes fortolling og skipenes klarering. I tillegg oppebar de procenter og gasjer. Bare gasjene var imidlertid ført opp på statsbudsjettet. I 1818 falt sportlene bort og ble erstattet med et tilsvarende tillegg til gasjene. I budsjettet for årene 1824-27 ble også prosentene til tolletatens folk ført opp, en omlegging som økte utgiftene med 125.000 spd., skriver Tvethe.<sup>1)</sup>

Statens inntektsregnskap for 1824 var på 10.1 millioner, omleggingen overfor representerte 500.000 kroner. Endringen i fullstendighet utgjør med andre ord 5% av sluttsummen for regnskapet i 1824, uten at staten la beslag på flere ressurser. Altså må en være varsom med tolkningen av de nakne tall. Budsjettmessige omlegginger av dette slag bringer inn problemer for jevnførbarhet over tid. Når bevegelige tiårsgjennomsnittstall benyttes, får man imidlertid et inntrykk av trenden.

Neste skritt mot bruttoføring kom i 1840 da Kongsberg Sølvverk, en statlig forvaltningsbedrift, ble ført opp med hele sitt drifts- og kapitalbudsjett.<sup>2)</sup> Samme år kom postvesenet, en annen forvaltningsbedrift, inn i statsregnskapet, men på statsbudsjettet finner man postvesenet først fra 1851.<sup>3)</sup> Disse skritt mot bruttobudsjett førte til at summen på begge sider av statsregnskapet svulmet opp med om lag 900.000 kroner, uten at Stortinget kunne sies å ha bevilget mer til statsformål. Telegrafvesenet derimot ble ført brutto så vel i regnskaper og i budsjetter fra første stund ved etatens opprettelse i 1854.<sup>4)</sup>

Den neste etappe mot fullt bruttobudsjett ble gjennomført 1877-1883. Jernbanenes drifts- og kapitalbudsjetter kom inn i statsregnskapene for 1877. Hittil figurerte alene kapitalbudsjettet, eller investeringer i nye baner, i statsbudsjettene og statsregnskapene. Til 1914 fortsatte imidlertid

---

1) Tvethe, s. 249-251. Sml. Arne Bergsgård, Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken. Bd. 1, s. 118, 159, 164.

2) Tvethe, s. 242.

3) SF 1851, bd. 7, s. 412, 569.

4) Se Oversigt over Kgr. Norges Finantser 1850-1876, NOS, D. no 1, Kra. 1878, s. 9, 15.

jernbaneinvesteringene å bli spesifisert som egen post på statsbudsjettet. Disse kan derfor lett skilles ut. Året 1878 brakte ellers et skifte i regnskapsterminen. Heretter ble regnskapsåret regnet fra 1. juli 1878 til 30. juni 1879. Et resultat av omleggingen er at statsfinansene får et halvt år, nemlig 1. januar - 30. juni 1878 kilt inn i årsseriene.

I 1879 gjorde Søren Jaabæk opptakt til videre endringer med en henvendelse til regjeringen om fullt bruttobudsjett for undervisningsbevilgninger og kirkesaker.<sup>1)</sup> Dette ble fulgt opp av en betenkning fra Riksrevisjonen, som vant Stortingets støtte, med utkast til ny budsjettoppstilling for 1880 der bruttoprinsippet var nær konsekvent gjennomført.<sup>2)</sup> Jaabæks oversikt over saker som angikk skolen og kirken kan gi idé om størrelsen av omleggingen i denne sektor. I sin henstilling uttalte han at etter hans mening skulle "alle de spesielle egentlige Statsfonds indtages paa Statsbudgettet, for at man da samlet kunde se Statshusholdningens Tilstand. Hvormange saadanne Fonds her er, tør jeg ikke driste mig til at fremstille; jeg vil nevne nogle, som jeg mener ligefrem er Statsfond af den Art, at de burde ind paa Budgettet som specielle Poster; de ere:

1	Veiskatten paa Matrikkelen og tilsvarende paa Byerne 1878 .....	412.000 kr
2	a. Forskellige Indtægter til Universitetet for 1878 .....	68.783 kr
	b. Af Oplysningsvæsenets Fond <u>227.000 "</u>	259.783 "
3	Oplysningsvæsenets Fond 1879 .....	455.000 "
4	Nordlandske Kirke- og Skolefond 1879 .....	<u>76.200 "</u>
		<u>1.248.983 kr</u>

med muligens flere".<sup>3)</sup> Til sammenligning var sluttsummen i det statsbudsjett som ble lagt frem for Stortinget i 1880 på 45 millioner kroner.<sup>4)</sup> Altså er det på tale å øke statsbudsjettet med 2,7% ved elementære endringer i selve posteringsmåtene.

1) SF 1879, Dokument nr. 60.

2) SF 1880, Dokument nr. 1.

3) SF 1879, Dokument nr. 60, s. 7.

4) SF 1880-1881, Budsjett prp. tabell 1 i Appendiks.

Regjeringen gav et uttømmende svar på henvendelsene i budsjettproposisjonen for 1881. I sin redegjørelse imøtekom regjeringen Stortingets ønsker, men pekte på at Stortingets myndighet ikke var uten grenser. De enkelte departementer hadde nemlig under bestyrelse enkelte fond som historisk stammet fra private, hvis formål var øremerket en gang for alle, gjerne i lovs form, og disse var selvsagt ikke gjenstand for Stortingets budsjettmessige behandling. Derimot var slike ting som veier, skoler, havner og fyrvesen naturligvis ordinære statsoppgaver, som regelmessig fikk bevilgninger fra Stortingets side, og som var gjenstand for Stortingets revisjon. For slike posters vedkommende var det et rent hensiktsmessighetsspørsmål hvor langt man ville gå, uttalte regjeringen, og minnet i den anledning Stortinget om visse svakheter ved full bruttooppstilling som man ikke måtte tape av syne. Full bruttoføring gav maksimal mulighet for kontroll, men klarhet og oversikt led skade. "Bruttosystemet medfører nemlig at man for at udfinde hvad en Statsindtægt udbringer netto, eller hvad en offentlig Foranstaltning i Virkeligheden koster Statskassen, nødes til at sammenholde Indtægts- med Udgiftsbudgettet medens man ved en Netto-budgettering strax kan paa vedkommende Sted i Budgettet læse sig til Svaret."<sup>1)</sup>

I samsvar med sin erklæring gjennomførte så regjeringen en strengere brutto-  
måte i budsjett og regnskap i 1880 for skole- og kirkepostene samt for havner og medisinalvesen, og endelig i 1883 kom også hele veibudsjettet inn.<sup>2)</sup> I alle nevnte saker hadde altså rene statsformål under Stortingets budsjettbehandling og revisjon delvis blitt ført på separate budsjetter. Virkningen gir seg utslag i en økning i sluttsummen for de ordinære utgifter på rundt 7 millioner kroner når 1876 sammenlignes med 1881, nemlig opp fra 30.8 millioner i 1876<sup>3)</sup> til 37.7 for 1880-81.<sup>4)</sup> Vi ser da at rent nominelle endringer i budsjettføringen i retning av strengere bruttosystem kan representere om lag 23% forskjell i sluttbeløpet når en ser hen til den overveiende nettobudsjettering som Stortinget fulgte til omkring 1880. Spesielt jernbanenes inntog på statsbudsjettet ruvet med 2.9 millioner i

---

1) SF 1881, St.prp. nr. 1, s. 5-16.

2) SF 1915, St.prp. nr. 1, Bilag "Statsfinansielle opgaver 1815-1914", tabell 3.

3) Ibid. tabell 2 og tabell 3 for henholdsvis statens ordinære (netto) utgifter og inntekter 1850-1913/14.

4) Historisk Statistikk 1968, Bevilgningsregnskapet, tabell 239, s. 447.

driftsutgifter for 1876.<sup>1)</sup> Ser en på de faktiske, ordinære statsutgifter derimot, må en ta for seg nettotallene. For de to nevnte år var da utgiftene etter regnskapene 30.8 millioner i 1876 mot 31.2 millioner kroner i 1880-81.<sup>2)</sup> Det er således viktig å være oppmerksom på budsjettomleggingen, ettersom Stortinget i 1880-årene stod overfor sviktende inntekter og derfor gikk til store nedskjæringer over hele linjen, noe en overflatisk betraktning av det enkelte års statsbudsjett vil tilsløre.

Før vi går videre, kan det være verdt å nevne at den ekstreme bruttoføring som nå ble gjennomført etter krav fra Stortinget, ledet til at oversikten for de enkelte stortingsrepresentanter gikk tapt, slik regjeringen spådde. Bruttoføring gav således ikke skarp oversikt over hvor mye hvert enkelt statsformål kostet skattyterne. For å avhjelpe denne mangel ble det fra 1890 utarbeidet en serie nettotabeller i Finansdepartementet, som bilag til hvert års budsjettproposisjon. Serien fortsatte til 1925, da regjeringen oppgav den ekstreme bruttobudsjettering og i stedet vendte tilbake til den delvise nettooppstilling. I tiden 1881-1924 finner man disse statsfinansielle serier under tittelen "Økonomisk og finansiell statistikk", som bilag til hvert års budsjettproposisjon. Ved å sammenligne drifts- eller bevilgningsregnskapets tall med statsforvaltningens serier for de såkalte ordinære inntekter og utgifter, får man et visst bilde av kapitalutgiftene til realkapital.

Gjennomgåelsen foran gir da som resultat at vi ikke kan vente å få oppfylt kravet om enhetlighet eller fullstendighet i tidsserier for statsfinansene i tidsrommet 1815-1914.

### (3) Prisendringer

Inntil 1960-årene forelå det prisindekser for Norge tilbake til 1890. I 1966 utgav Statistisk Sentralbyrå ved Juul Bjerke nasjonalregnskapstall for Norge tilbake til 1865, og her er konstruert volumindekser for de ulike komponenter av nasjonalregnskapet tilbake til 1865.<sup>3)</sup> De sider ved

---

1) De offentlige Jernbaner 1879-1880, NOS, Kra. 1882, s. 34.

2) Statsfinansielle opgaver 1815-1914, tabell 3. Tallene i Historisk Statistikk 1968, tabell 239, og "Statsfinansielle opgaver 1815-1914", tabell 3, er identiske.

3) Juul Bjerke, Langtidslinjer i norsk økonomi 1865-1960, Oslo 1966, tabell XVII, s. 142.  
Sml. Nasjonalregnskap 1865-1960, NOS XII, 163, Oslo 1965, tabellene 51-54.

statsfinansene som her er aktuelle, gjør det imidlertid tilstrekkelig å nytte løpende priser. For tiden 1816-1842 oppstår spesielle problemer. De omtales under det følgende punkt.

#### (4) Deflateringsproblemet 1821-1842

I tiden 1813-1816 opplevde Norge tre store devalueringer og i 1822 fulgte, etter som man ser det, en de facto-devaluering eller stabilisering. Det betyr at i tiden 1816-1842 var verdien av de norske papirspeciesedler lavere enn deres nominelle verdi i sølv. De gikk altså i utenriksomsetningen til forskjellige grader av underkurs. Inntil november 1822 var sedlene uinnløselige. Ved lov av 15. november 1822 ble de omsider innløselige, men til en kurs på mellom 190-175 mot pari 100. Kursen krøp så gradvis opp til 100 i løpet av de neste 20 år, inntil sølvveksling kunne skje til pari en gang før årsskiftet 1841-1842. For denne periode er det altså mulig å angi statsfinansene i sølvverdi eller i papirverdi.

Legges sølvverdi til grunn, må de nominelle beløp deflateres med gjennomsnittskursen for den norske papirspecie i tiden inntil 1842. Kursen ble dengang fastsatt etter børskursen på utenlandske vareveksler, som lød på sølv eller sølvbunden valuta, til eksempel pund sterling eller Hamburger banco. Fordelen er at man oppnår jevnførbare tall over tid, og tall som kan sammenlignes med andre tidsserier i utenlandske sølvvalutaer i datiden.

Legges papirpengene til grunn, oppnår man et bilde over statens rolle i den indre økonomi, men med oppgivelse av jevnførbarehet over tid. På forhånd eksisterer ingen "riktig" målestokk. Vi har derfor valgt å gjengi statsfinansene både i "løpende", altså nominelle, og i "faste" priser i tiden 1816-1842. Tabell V i tabellvedlegget deflaterer da alle beløp i papir til sølv, og disse summeres til inntektene oppgitt i sølv. Tabell IV i tabellvedlegget gjengir tidsseriene i "løpende" priser. Strengt tatt er uttrykket "løpende priser" heller ikke dekkende. I tabell IV er de nominelle beløp i papir og sølv ganske enkelt summert uten at det gjøres forsøk på å deflatere papirbeløpene eller reflatere sølvbeløpene.

Et spesielt problem oppstår for årene 1821-1842. Nettopp på grunn av den faktiske undervurdering av papirdaleren den gang, bestemte myndighetene at innførselstollen, transitt- og opplagsavgiftene skulle innbetales i sølv, ikke i papir.<sup>1)</sup> I tiden 1821-1842 består derfor Tvethees oversikt

---

1) Tvethe, s. 269.

over statsfinansene av to serier, den ene oppgitt i sølv, den andre i papir og summen av dem utgjør altså statsinntektene og statsutgiftene. Flere mulige måter å summere på, kan tenkes. Vi har fulgt fremgangsmåten nevnt ovenfor, å oppgi en serie ført i "faste" priser og en i "løpende" priser. Forskjellen mellom dem er til dels betydelig.

#### De aktuelle valg

Etter nå å ha gjennomgått enkelte punkter i statsfinansiell statistikk, vender vi oss mot de konkrete valg som er gjort for å etablere,

- a) en tidsserie for statens ordinære inntekter og utgifter, den såkalte nettoserie,
- b) en tidsserie for statens samlede virksomhet, inklusiv forvaltningsbedriftenes regnskaper, altså bruttoserien,
- c) en tidsserie for poster som er inntatt under grunnlagsinvesteringene.

#### a) Nettoregnskapet

Når det gjelder tidsserien for a) de ordinære statsutgifter, har vi fulgt Tvethes oppstilling for tiden 1816-1847,<sup>1)</sup> skjøttet på de tre neste år fra statsregnskapene, og deretter nyttet en oppstilling utgitt i 1915 i Stortingets Forhandlinger over de ordinære statsinntekter og utgifter etter regnskapene. Det springende punkt er åpenbart at investeringene er utelatt samt en rekke forvaltningsbedrifters regnskaper. Riktignok er serien ikke en ren nettoserie. Det heter således at oversikten ikke omfatter bevilgninger av statslånemidler eller statens beholdning, men stats-skogene er med, likeså Kongsberg Sølvverk, postvesenet og telegrafvesenet, og deres oppgaver er oppgjort brutto. "Forøvrig er alle andre administrasjonsgrener ført netto." Tvethes oversikt har imidlertid også med Kongsberg og posten, inklusiv dampskipsdriften. Tvethe har også med veiutgiftene som ble lignet etterskuddsvis på matrikkelen iflg. Veiloven av 28. juli 1824, § 2. Jevnførbarheten er således tilnærmet tilstede. Fullt ut kan imidlertid kravet om enhetlighet ikke oppfylles, av grunner som alt nevnt foran.

---

1) M. Braun Tvethe, Norges Statistikk, Kra. 1848, s. 230-241, spes. s. 248. SF 1915, St.prp. nr. 1, Bilag, "Statsfinansielle Opgaver 1815-1914", tabell 2. Denne serie nyttet også i Juul Bjerkes Langtidslinjer, for statsforvaltningens utgifter 1865-1910, tabell X, s. 120-123.

Til utfylling nevnes at oppgavene over de ordinære (netto) statsutgifter som legges til grunn her, avviker noe, spesielt fra 1878, fra de alminnelige samlepublikasjoner for statsfinansene, blant dem Statistiske Oversikter 1948<sup>1)</sup>, Historisk Statistikk 1968<sup>2)</sup>, Historisk Statistikk 1978<sup>3)</sup> og Statistisk Årbok 1878 ff.

Ingen av disse går imidlertid tilbake lenger enn til 1850 og for tiden før 1900 er kun enkelte år tatt med. En sammenhengende tidsserie for tiden 1815-1850 foreligger ikke i noen publikasjon hittil. Det betyr at det heller ikke foreligger noen samlede serier for tidsrommet 1816-1914. Den tidsrekke som her legges frem, er altså noenlunde enhetlig.

Enhetlighet betyr ikke fullstendighet. Serien forteller ikke hva statens totale tjenesteyting kostet. Tvethe lister opp en rad sportler og gebyrer til en rekke forskjellige tjenestemenn, blant dem kirkesangere og klokkere, og anslår verdien av disse til 1.9 mill. kroner for 1847.<sup>4)</sup> Til sammenligning var statsregnskapets ordinære utgifter for 1847, som vi her nytter, på 12.3 millioner kroner.<sup>5)</sup> Staten kostet altså ca. 15,4% mer enn statsregnskapet viste det året. Denne undervurdering er tilstede til ut på 1860-tallet, inntil disse former for tjenesteyting litt etter litt kom inn på statlige og kommunale budsjetter. Resultatet er at statsutgiftenes nominelle økning er i overkant av den reelle vekst som fant sted i 1800-årene i statsforvaltningen. Det vises til tabell IV som gjengir netto-serien for statens inntekter og utgifter.

#### b) Bruttoregnskapet

For tiden 1816-1847 har vi her også fulgt Tvethe's oppstilling, som altså har med statens forretningsforetak brutto på begge sider. Dessuten har vi gjort anstrengelser for å få med veiutgiftene. Her har Tvethe en egen

---

1) Tabell 223.

2) Tabell 233.

3) Tabell 239.

4) Tvethe, s. 317-318.

5) Ibid., s. 248.

oppstilling (s. 247) over statens forskudd til veiene, og denne utgifts-serie er lagt til grunn her. Det viktigste tillegg er imidlertid at vi har funnet frem regnskapene for Oplysningsvæsenets Fond av 1821<sup>1)</sup> og Det Nordlandske Kirke- og Skolefond av 1821.<sup>2)</sup> Disse fonds utgifter til opplæringsformål er addert sammen med Tvethes utgiftsserie. Resultatet er en mer bruttopreget oppstilling. Serien gjengis i tabell I. Nevnte statsfond har sin opprinnelse i vekksalg av statlige kirker og jordegods. Midlene ble øremerket til beste bl.a. for opplæring og for geistligheten. Etter krav fra bondeopposisjonen la regjeringen fra 1842 frem for Stortinget budsjett for Oplysningsvesenets Fond. Budsjettet og regnskapet ble imidlertid, som nevnt tidligere, ført atskilt fra statsbudsjettet til 1880. Det andre fondet, Det Nordlandske Kirke- og Skolefond, var i sammenligning med Oplysningsvesenets Fond, langt mindre. Det gikk også med underskudd inntil om lag 1840. Da det kom på plussiden, forlangte Stortinget seg forelagt budsjett og regnskap. Det skjedde første gang for treårsterminen 1848-1851. Bevilgningene over dette fond ble også holdt atskilt til 1880, da det omsider ble overført til statsbudsjettet. Fra 1863 bevilget Stortinget dessuten tilskudd til Oplysningsvesenets Fonds utgifter. Det gjaldt utgiftene spesielt til grunnskolen på landet, som var utvidet ved skoleloven av 16. mai 1860. For årene 1863-1880 må en da ta omsyn til dette for å unngå dobbelttelling av undervisningsutgiftene. Fra 1883 er også Veifondets bevilgninger til veiformål tatt inn på statsbudsjettet. Fra da av og frem til 1914 er da bruttoføringen stort sett uproblematisk.

De tall som her nyttes er, med tillegg av nevnte fondsutgifter, også i samsvar med tallene for totalutgiftene i den offisielle statsfinansielle statistikk. Noen tilfelle av skrivefeil er ellers oppdaget i denne. For 1873 oppgir således Historisk Statistikk 1978, tabell 239 over bevilgningsregnskapets inntekter og utgifter 1850-1955, at statens kapitalutgifter, dvs. investeringer i fast realkapital, var 900.000 kroner, men alene jernbaneinvesteringene det år var på 4.9 millioner kroner. Skrivefeil foreligger også i samme offisielle publikasjon for år 1913 og 1914. Sluttsammen for bevilgningsregnskapets utgifter er angitt til respektive 123.4 millioner og 164.6 millioner kroner, men ifølge statsregnskapet etter

---

1) Lov ang. det beneficierende gods av 20. august 1821.

2) Lov ang. de nordlandske kirkers salg av 1. august 1821.



riksrevisjonen var sluttsummene respektive 166.7 millioner og 186.4 millioner kroner. De siste tall er benyttet her. Et blikk på tallkolonnen viser jo også at 123.4 millioner for 1913 umulig kan være korrekt. Bruttoserien over statsutgiftene som er nyttet, er gjengitt i tabell III.

c) Grunnlagsinvesteringene

Termen er en sekkepost. De enkelte poster er samlet i tabell II. Den omfatter her statens utgifter over statsbudsjettet, samt statsfonds som omtalt foran, til opplæring, helsepleie, samferdsel og kommunikasjoner. Siste kategori omfatter da utgifter til nyanlegg og drift av havne- og fyrvesen, herunder utgifter til navigasjonseksamener, rednings- og losvesen, videre postvesenet, dampskipsfart, telegraf, veier og jernbaner. Ideelt skulle bare investeringer i nye anlegg i fast realkapital ha vært med, men det er ikke mulig slik regnskapene foreligger å skille drift fra nyanlegg, unntatt for jernbanene. Vår post jernbaner inkluderer da kun nye anlegg, driften er ført under administrasjon. Tallene for de poster som hittil er nevnt, er stort sett tatt direkte fra statsregnskapene som finnes i Stortingets trykte forhandlinger.

Undervisningsutgiftene er omtalt foran. Tvethe er kilde for årene 1825-1847, men hertil kommer utdragene fra statsregnskapene for Opplysningsvesenets fond og Det Nordlandske Kirke- og Skolefond. For årene 1850-1876 har det vært mulig å bruke tall fra den første særpublikasjon for statsfinansene, Oversigt over Kgr. Norges Finantser 1850 1876, NOS, D. nr., Kra. 1878.<sup>1)</sup> Fra og med 1879 er nyttet en særskilt publikasjon fra Statistisk Sentralbyrå, Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge. Denne ble utgitt første gang 1863, men med tall for de samlede statsutgifter til utdanning først fra 1879. Der oppstår da en lakune for 1877 og 1878. Tallene for nevnte år er interpolert. Tallene omfatter statsbevilgninger til alle trinn og alle skoleslag, også statstilskudd til "Arbeiderakademiene" fra 1885. Statsregnskapene er ellers lite egnet til å vise statsutgiftene på dette

---

1) Finansdepartementets årlige offentliggjorte statistikk i NOS. Oversigt over Kgr. Norges Indtægter og Udgifter, i tiden 1860-1877, er brukt til kontroll. Det samme gjelder NOS, Statskassens finanser, utgitt femårlig fra 1878 til 1920.

område, uten helt urimelige anstrengelser, ettersom de statlige utgifter til allmenndannelse og grunnskole er ført under Kirke- og Undervisningsdepartementet, landbruksskolene, medregnet Ås, sorterer under Departementet for det Indre, mens statstilskudd til sjømannsopplæring og navigasjonseksamen er stilt opp under Marinedepartementet. De tekniske skoler er likeså ført som egen utgiftspost under Indredepartementet. Med økende spesifisering blir materien nær ugjennomtrengelig. Et overordentlig merarbeid unngås da ved at skoleutgiftene foreligger samlet fra og med 1879. Tallene er fullstendige og de er jevnførbare med tallene i de foregående publikasjoner.

Medisinalvesenets utgifter viser en overordentlig stor stabilitet, bortsett fra utgiftshoppene i forbindelse med koleraepidemiene i 1830-årene og i 1850-årene. Nedenfor gjengis en stikkprøve fra statsregnskapet på hvilke poster etaten omfattet i 1878.<sup>1)</sup>

1	Lønninger .....	kr	249.366,75
2	Alderstillegg til distriktslæger og Fysici	"	65.057,65
3	Bergen Hospital efter Gagelisten .....	"	48,00
4	Rigshospitalet, Fødselsstiftelsen og Børnehospitalet .....	"	249.252,84
5	Jordmoderskolen og Fødselsstiftelsen i Bergen .....	"	16.856,00
6	Sindsygevæsenet .....	"	253.302,28
7	Forpleining af Spedalske .....	"	185.116,52
8	Fripladse for Blinde .....	"	1.210,21
9	Det Medicinske Selskap i Kristiania .....	"	2.000,00
10	Kvarantineindretningen .....	"	2.347,57
11	Indredepartementets Veterinærkonsulent ....	"	400,00
12	Erstatning til Gaardeier Sluppen for ondartet kvægsygdome .....	"	6.345,00
13	Bidrag til Amtsdrylægers Aflønning .....	"	14.165,00
14	Skyds- og tilfældige Udgifter .....	"	159.207,83
	Totalt .....	kr	<u>1.204.675,65</u>

Det vises ellers til tabellvedlegget bakerst. Der gjengis de tallserier som er omtalt i dette kapittel.

1) SF 1883, Del 4, St.Rev. A. Nr. 1, s. 10-11.

Endelig nevnes at de trykte tall og proposisjoner fra Stortingsforhandlingene er kontrollert gjennom stikkprøver av de håndskrevne originalene i Riksarkivet. Det gjelder særskilt for budsjettene 1842, 1845 og 1848. Kladdene avviker lite eller slett intet fra de trykte Stortingsforhandlinger. Men for 1848 og 1845 gis der kladder der Land- og kjøpstadskattene er oppført.<sup>1)</sup> De utgjør betydningsfulle unntak fra de alminnelige inntrykk. Nærmere omtale av disse forhold gis i kapittel 8.

---

1) RA. Finansdept., C, Pakksaker 120.

## KAPITTEL 4

### GRUNNLAGSINVESTERINGENE I STATSFINANSIELL SAMMENHENG

#### Innledning

Dette kapittel gir en kvantitativ oversikt over grunnlagsinvesteringene frem til 1914, med sikte på å avdekke mønstre i utviklingen. I tillegg skal vi søke å dimensjonere deres størrelse både i statsfinansiell sammenheng og i forhold til den samlede økonomiske utvikling. Vi begynner med inntektssiden.

#### Et inntektsoversyn 1816-1910

Det kan være hensiktsmessig å skille mellom tre perioder når vi ser tidsrommet 1816-1910 i sammenheng. I tiden 1816-1836 oppkrevde staten både direkte og indirekte skatter i tillegg til en rad mindre avgifter og gebyrer. I tiden 1836-1892 krevdes ikke direkte skatt. Tollinntektene ble derfor helt dominerende for statens finanser. Året 1892, da direkte skatt på inntekt og formue atter ble tatt i bruk, innledet den moderne tid da direkte og indirekte skatter igjen kom til å representere hovedtyngden i statens finanser. Kommunene derimot hentet fra 1837 sine inntekter fra såvel formue som inntekt gjennom hele det følgende hundreår. En oversikt gis i tabell 4.1 som lar oss se tiden 1816-1910 under ett.

Tabell 10.1 Statens ordinære inntekter 1816-1910. Utvalgte år. I 1.000 kroner og i prosent. Løpende priser.

År	Skatt på inntekt og formue	Tollinntekter	Avgifter på brennevin, vin etc.	Inntekter fra statens eiendommer, formue, & forr. foretak	Overføringer fra kommuner <sup>a)</sup>	Totalt
	1	2	3	4	5	6
1816	2.483	3.107	431	1.231	-	7.252
1825	1.833	5.819	1.095	933	-	9.680
1830	1.585	5.247	1.255	1.249	-	9.336
1840	-	8.291	972	3.164	-	12.427
1850	-	8.788	1.550	3.343	-	13.681
1860	-	11.418	2.560	3.417	-	17.395
1870	-	12.215	3.621	4.361	-	20.197
1880	-	15.900	7.151	2.649	3.000	28.700
1890	-	22.800	8.604	5.896	2.000	39.300
1900	5.800	35.100	12.000	10.100	1.000	64.000
1910	8.300	50.967	9.552	24.581	1.000	94.400

I prosent (%)

1816	34	43	6	17	-	100
1825	19	62	11	8	-	100
1830	17	57	14	12	-	100
1840	-	67	8	25	-	100
1850	-	64	11	25	-	100
1860	-	66	15	20	-	100
1870	-	60	18	22	-	100
1880	-	54	25	9	10	100
1890	-	58	22	15	5	100
1900	9	54	19	16	2	100
1910	9	54	10	26	1	100

Kilde: Braun Tvethe, Norges Statistikk, s. 248 for tiden 1816-1845.

St.Forh. 1848-1854, Statsregnskapene for årene 1845-50.

St.prp. nr. 1, 1915, Statsfinansielle Opgaver 1815-1914, Bilag s. 6 for tiden 1850-1910.

a) Juul Bjerke, Langtidslinjer, s. 120, og Statistiske Oversikter 1948, tabell 224. Se tabell IV i tabellvedlegget.

I tabell 4.1 ovenfor iakttar vi at de direkte skattene (kolonne 1) i starten i 1816 utgjorde hele 34% av statens ordinære inntekter. De direkte skattene var land- og kjøpstadskatten. Toll, det vil si de indirekte skattene, stod for 43%. Brennevinsavgift (kolonne 2) var innført ved lov av 1. juli 1816 til erstatning for statskassens tap ved at innførsel av brennevin ble forbudt og brennevinsbrenningen på landet ble fri. Av andre avgifter nevnes arveavgift og gebyrer. Gebyrer var knyttet til en rekke statstjenester, blant dem bruk av stemplet papir ved skriftlige kontrakter. Da ølet ble salgsartikkel i 1840-årene i form av underkjølet bayersk øl, kom ølavgift inn som den nest viktigste avgift ved siden av brennevinsavgift. Viktig var lov av 12. oktober 1857 om tilvirkning av malt. Begrunnelsen for brennevinsavgift i 1815 er interessant. Det het at brennevinsbrenneren skulle "yde en Afgift til Staten der stod i Forhold til den Fordel, han ved denne Frihed erholdt".<sup>1)</sup> Poenget ligger i dagen, beskatning var betaling for den nytte borgere hadde av statens rettsvern.

Kolonne 4 over statsinntekter fra eiendommer, formue og forretningsforetak, minner om at staten var jordeier og hadde leieinntekter av statens forpaktningmenn, den såkalte tienden og jordeboksretten. Videre var staten kapitalist og mottok avdrag og renter av utestående lån og fordringer. Hele fire ganger opptok staten lån i utlandet frem til 1858 for å hjelpe næringslivet ut av forbigående pengekniper, i 1820, 1828, 1848 og i 1858. Gjennom de såkalte Låne- og Diskonteringskommisjoner gikk midlene over fra staten til private. Det dreiet seg nesten om statsbanker med filialer i hovedbyene, riktignok uten seddelutstedelsesrett, men de var i drift til 1912.

Videre var staten forretningsdrivende; den drev posten (fra 1719 i Norge); den hadde gruver, møller og saltkokeri, og den drev egen dampskipsfart for post og passasjerer fra 1827 til 1871. Denne gruppen utgjorde 17% av inntektene i 1816, men falt i de neste tiår. Andelen stabiliserte seg deretter på 20%-nivået i lang tid.

Kolonne 5, overføringer fra kommuner, omfatter stort sett bare de private og kommunale bidrag til jernbaneanleggene. Veiutgiftene er også ført her, ikke under skatt på inntekt og formue i kolonne 1. Det dreiet seg om beskjedne beløp, og gjør lite fra eller til i en så grov oversikt som her.

---

1) SE 1815-16, s. 352.

Vi ser videre at direkte skatter til staten er vekk i 1840, og dukker opp igjen først i 1900 med 9% av de ordinære statsinntekter. Tilsvarende har tollinntektene i det mellomliggende tidsrom klatret opp til over 60% av de ordinære inntekter, ja i enkelte år utgjorde tollene nesten 70% av statens ordinære inntektsgrunnlag. Det tilføyes at i hele tidsrommet som tabell 10.1 dekker, holdt man for øye regelen at budsjettene skulle balansere. Når underskudd forekom, vakte det alminnelig beklagelse, og utløste tiltak for å gjenopprette balansen.

Tabell 4.1 må leses med en viss reservasjon. De viktigste usikkerhetspunkter er diskutert i forrige kapittel 3. Her nevnes bare at uttrykket "ordinære inntekter" omfatter statsinntektene med fradrag av driftsbudsjettene for statens forskjellige forretningsforetak, dog ikke post- og telegrafvesen. Vi nytter uttrykket nettobudsjett for denne oppstilling. I andre sammenhenger nyttes den oppstilling som ble forelagt de enkelte Storting, det såkalte bevilgningsbudsjett. Da kommer gradvis forvaltningsbedriftenes budsjetter inn. Vi vil omtale den oppstilling som et bruttobudsjett.<sup>1)</sup> Dessuten bør en være oppmerksom på at tallene er i løpende priser. I tiden 1820-1842 vil det si rent nominelle priser.

Hovedkonklusjonen er iallfall grei, toll- og forbruksavgifter utgjorde det alt vesentlige inntektsgrunnlag for staten i 1800-årene, spesielt i perioden 1836-1892. Det innebar at statsinntektene kom til å fluktuere nokså direkte i takt med variasjoner i tollinntektene. Når forstyrrelser iblant oppstod i utenrikshandelen, spredte det seg sjokkvirkninger til statens finanser.

#### Avhengighet av tollene

Stiller man sammen regjeringens forslag til budsjett og det endelige budsjett som Stortinget besluttet, vil man lett oppdage et mønster som peker hen på tollavhengigheten den gang. I perioden 1836-1892 møtte det ordinære storting 32 ganger. Av disse foretok 23 storting reduksjoner i budsjettforslagene fra regjeringen. Av de øvrige 9 storting tilhører 4 de florissante 1850-årene og 1870-årene, de øvrige tilhører årene etter skiftet i statsskikk i 1884, med ett ubetydelig unntak. Tendensen til å beklippe

---

1) Se Oskar Jæger, Finanslære, Oslo 1930, kap. 2, 3, s. 22-100.  
Th. Moe og P. Schreiner, Planlegging og budsjettering i staten, iOslo 1976, for en gjennomgåelse av mangfoldigheten i begreper og termer innen området.

budsjettet er ikke merkbar i tiden før 1836, og heller ikke etter 1884. (Se tabell VI i tabellvedlegget.) Disse fakta rimer godt med forventningene, for forut for 1836 hadde landet såvel direkte og indirekte skatter, i tiden 1836-1891 bare indirekte beskatning, og etter 1884 ryddet parlamentarismens innføring plass for ny forståelse mellom storting og regjering, også om budsjettsaker.

En jevnføring mellom tidsrekker for de ordinære inntekter, utgifter og toll gir også indikasjon om den førende rolle tollinntektene hadde for statsfinansene. Dette er jo for så vidt en selvfølgelighet, og tallene i tabell 4.2 lar oss se noen nyanser i avhengighetsforholdet. Tabellen gjengir tiårlige gjennomsnittstall samt vekstratene mellom de enkelte tiår.

Tabell 4.2 Statens ordinære inntekter, utgifter og tollinntekter, bevegelige tiårsgjennomsnitt 1816-1914 samt statens tollinntekter i prosent av inntektene. Årlige vekstrater mellom tiårsgjennomsnitt. Løpende priser.

Tiår	Ordinære inntekter	Ordinære utgifter	Toll-inntekter	Toll i % av inntektene	Årlige vekstrater mellom tiårsgj.snitt		
					Inntekt	Utgift	Toll
1816-25	8864	8451	4267	48	-	-	-
1820-29	9681	9976	4896	50	1,8	3,4	2,9
1825-34	10120	10465	5251	52	0,9	1,0	1,4
1830-39	10973	10839	6000	55	1,6	0,7	2,7
1835-44	11403	11288	7266	64	0,8	0,8	3,9
1840-49	11817	11967	7948	67	0,7	1,2	1,8
1845-54	12951	12712	8377	65	1,9	1,2	1,1
1850-59	15603	15487	9293	60	3,8	4,0	2,1
1855-64	18087	18229	10948	61	3,0	3,3	3,3
1860-69	19511	19418	12289	63	1,5	1,3	2,3
1865-74	21506	20466	13159	61	2,0	1,1	1,4
1870-79	25699	28165	15383	60	3,6	6,6	3,2
1875-84	30360	31353	17810	59	3,4	2,2	3,0
1880-89	33311	32428	19712	59	1,9	0,7	2,1
1885-94	37211	36396	21277	57	2,2	2,3	1,5
1890-99	46480	44054	25243	54	4,5	3,9	3,5
1895-04	59048	57371	31667	54	4,9	5,4	4,6
1900-09	75010	72968	39500	53	4,9	4,9	4,5
1905-14	97644	90604	48297	49	5,4	4,4	4,1

Kilde, Tabell IV i tabellvedlegget



Enkelte langsiktige tendenser avtegner seg i statsfinansene slik de er gjengitt i tabell 4.2. De kan samles i 4 punkter.

- 1) I tiden 1816-1839, det vil si de tre første tiår, øker tollinntektene raskere enn inntektene og utgiftene. Det indikeres spesielt av de årlige vekstrater. Inntrykket underbygges av det faktum at tollandelen av de ordinære statsinntekter klatret opp fra 48% til 55% i de nevnte tiår.
- 2) Med omleggingen av skattesystemet i 1837 ville det naturlige være at vekstraten for inntekter, utgifter og toll fulgte hverandre. De enkelte vekstrater mellom tiårsgjennomsnitt indikerer at sammenhengen ikke var så kontant og mekanisk. En nøyere lesning av tallene vil støtte tanken at vekstraten for utgifter tenderte å øke ut over det tilvante i 1850- og 1870-årene, mens tollen da sakk etter. Etter slike episoder inntrådte en fase da utgiftene bringes i takt med vekstraten for tollinntektene. Således hadde utgiftene en årlig vekst på 4% i tiden 1850-59 og 6,6% i tiden 1870-79 mot vekstrater på respektive 2,1% og 3,2% for tollinntektene. I tiårene 1840-49, 1860-69 og 1880-89 derimot lå vekstraten for de to størrelsene om lag på samme nivå.
- 3) Inntrykket av tollens normerende rolle i tiårene mellom 1836 og 1892 støttes av tallene for tollens prosentvise andel av statsinntektene. Etter å ha klatret fra 48% til 55% av inntektene opp til 1839, iakttar vi at tollens andel flater ut på 60%-nivået i de neste seks tiår, altså til ut i 1880-årene.
- 4) I de tre siste tiår, altså fra tiåret 1885/94 indikerer tallene en ny fase. Vekstraten for toll synker varig under vekstraten for statens ordinære inntekter og utgifter. Det er naturlig å se skiftet i sammenheng med at direkte skatt til staten ble innført fra 1892. Avhengigheten av toll minsket. Det er også gode signaler tilstede om en akselerasjon i statsfinansene fra 1890-årene, med vekstrater på 4,5% til 5,4% årlig gjennom en rad tiår frem mot 1914, mot bare 1%-2% i 1880-årene. Tollens relative tilbakegang i dette avsnitt tegner seg også godt når man iakttar at dens prosentandel av inntektene faller fra 59% i tiåret 1880/89 til 49% i tiåret 1905/14.

De signaler som tallene gir, må selvsagt tas med reservasjon. Det er for eksempel klart at inntak av statslånene i 1820, 1828 og 1834 i statsregnskapet for de ordinære inntektene vil forstyrre vårt bilde av trenden i den ordinære utgiftsutvikling. Likeså må en huske at systemet med maltbeskatning ble bygget ut i 1850-årene og det har naturligvis påvirket vekstraten for de ordinære inntekter. Med visse reservasjoner er det likevel forsvarlig å si at de tallmessige data gir tydelige ekko av de sentrale politiske beslutninger på statsfinansenes område i det undersøkte tidsrom. For det første rykket bøndene inn i politikken i tiden 1816-1836. I tråd med deres ønsker forsvant da de direkte skatter. Tollene rykket samtidig opp fra et platå på 48% til 67% av statsinntektene i tiden 1816-1840-årene.

De følgende fem tiår holder toll og utgifter takt med hverandre, ikke på noen mekanisk måte riktignok, men slik at den langsiktige trend for begge lå på linje. Det var en tilpasning bøndene ønsket. Dette blir noe klarere dersom man deler hele århundret 1815-1914 opp i tre perioder og ser på vekstratene for delperiodene, tabell 4.3.A.

Tabell 4.3.A      Statsinntekter, statsutgifter og tollinntekter 1815-1914.  
Utvalgte år. Absolutte tall (1.000 kroner) og gjennomsnittlige, årlige vekstrater mellom dem. 1.000 kroner.

År	Inntekt	Utgift	Tollinntekt	
1815	7252	5632	3107	
1835	10850	9932	4638	
1836	11185	10596	6793	
1891	38121	38122	22017	
1892	39992	39509	21169	
1914	125900	114300	53242	
Årlige vekstrater (%)				
1816-1835	2,1	3,0	2,1	(19 år)
1836-1891	2,2	2,3	2,2	(55 år)
1892-1914	5,4	4,9	4,3	(22 år)

Kilde, Tabell IV i tabellvedlegget

Av tabell 4.3.A fremgår det at man har grunnlag for å splitte opp statsfinansenes utvikling i tiden 1816-1914 i tre perioder. I tiden 1816-1835, da også direkte skatter ble krevd inn, økte utgiftene 3% årlig mot 2,1% for inntektene og tollintradene. I tiden 1836-1891, da der kun ble oppkrevd indirekte skatter, var vekstraten for inntekter 2,2%, for utgiftene 2,3% og for tollinntektene 2,2% årlig. I tiden 1892-1914 derimot da direkte statsskatt på ny ble innkrevd, lå vekstraten for toll på 4,3% årlig, og det var betydelig lavere enn for statsinntektene (5,4%) og for statsutgiftene (4,9%).

Eliminerer man for kontrollens skyld de feilkilder som hefter ved sammenligninger mellom enkelte år, kan man for eksempel jevnføre treårlige gjennomsnitt. Vi har valgt å jevnføre årene 1815-1817, årene 1835-1837, årene 1891-1893 og årene 1912-1914. Disse år markerte de sentrale vendepunkter på statsfinansenes område frem til 1914. De gjennomsnittlige vekstrater er gjengitt nedenfor. De bekrefter stort sett den tolkning av tallene vi her argumenterer for, tabell 4.3.B.

Tabell 4.3.B Statsinntekter, statsutgifter og tollinntekter 1815-1914 (1.000 kroner). Vekstrater mellom utvalgte treårsgjennomsnitt.

Periode	Inntekter	Utgifter	Toll	
1815-17	6421	5019	3059	
1835-37	11045	10119	6264	
1891-93	39536	39201	21403	
1912-14	118767	109167	52141	
Årlige vekstrater (%)				
1815/17-1835/37	2,7	3,6	3,6	(20 år)
1835/37-1891/93	2,3	2,4	2,2	(56 år)
1891/93-1912/14	5,4	5,0	4,3	(21 år)

Kilde, Tabell IV i tabellvedlegget.

I det neste avsnitt vender vi oss mot utgiftssiden.

Statens utgifter 1815-1914. Gruppering av utgiftene

I offentlig statistikk og i Stortingets Forhandlinger i 1800-årene er inndelingen av statsutgiftene basert på departementsinndelingen, stort sett. Treårsbudsjettet fra regjeringen i 1857 så eksempelvis ut som følger. <sup>1)</sup>

1	Det Kongelige Hus.....	kr	444.000
2	Stortinget.....	"	147.968
3	Siviladministrasjonen.....	"	2.720.556
4	Justis- og Politivesenet.....	"	1.427.060
5	Almeennyttige Anstalter.....	"	3.969.624
6	Statseiendommenes vedlikehold og drift.....	"	83.988
7	Pensjoner, gratialer og vartpenge.....	"	306.800
8	Renter og betaling av statsgjelden.....	"	989.924
9	Utenlandske anliggender.....	"	307.600
10	Arméen.....	"	3.952.000
11	Marinen.....	"	2.160.000
12	Til innkjøp av en del bygninger og grunn til Akershus festning.....	"	18.400
13	Til bebyggelse av Akershus festning.....	"	120.000
14	Tilskudd til Enkekassen.....	"	148.000
15	Til utgifter ved kontroll med den lovlige brennevinsbrenning samt med smugbrenning og brennevins innførsel landverts.....	"	144.000
16	En ny Stortingsbygning med lokale for Riksarkivet og den topografiske oppmåling.....	"	63.332
17	Lønningstillegg for en del av statskassens lønnede embeds- og bestillingsmenn samt pensjonstillegg.....	"	900.000
18	Eidsvoll Verk hovedbygning.....	"	1.600
19	Jernbanen mellom Christiania og Eidsvoll etter gasjelisten.....	"	2.000
20	Uforutsette utgifter.....	"	255.944
		kr	<u>18.160.000</u>

Regjeringens budsjettforslag lå på 18.2 mill. kroner. Det opptok knappe 15 sider, hvorav gruppen "Almeennyttige Anstalter" alene opptok 9 sider. Hertil kom selve begrunnelsen for de 20 bevilgningsforslagene i form av de kongelige proposisjoner. De opptar 2 digre bind. Likevel virker det hele oversiktlig. Det var et budsjett for en stat med beskjedent arbeidsområde, riktignok med innebygde tendenser til utvidelser.

Oppstillingen etter departementer er ikke helt gjennomført, ei heller er oversikten fullstendig. Det forteller bl.a. ikke at staten ønsket å bygge tre nye, kortere jernbaner. Den eneste post som avslører jernbanene er gasjer på 2.000 kroner til Hovedbanens personale, skjønt inntektssiden oppgir 71.600 kroner i inntekter på statens aksjer i Hovedbanen. Departementslisten utgjorde følgende departementer i 1857. <sup>2)</sup>

1) SF 1857, bd. 1, s. 489 ff.

2) H.K. Steffens, Den norske Centraladministrations Historie 1814-1914, Kra. 1914.

1. Departementet for Kirke- og undervisningsvesenet
2. Departementet for Justis- og politivesenet
3. Departementet for Finans- handel- og tollvesenet
4. Departementet for Landmilitæretaten
5. Departementet for Sjømilitæretaten
6. Revisjonsdepartementet
7. Departementet for det Indre

De fem første stammer fra grunnleggingsåret 1814. Det sjette departementet kom til ved kgl.res. av 23. juli 1822. Indre-departementet ble opprettet ved kgl. kunngjøring av 16. juli 1845. Det hadde, som nevnt, et vidt arbeidsfelt, herunder jordbruket, industrien, fiskeriene, skogvesen, håndverk, handel og sjøfart og alt under transport og kommunikasjoner. Det gjaldt veier, kanaler, post, skyss, snart også jernbaner og telegraf. Til de videre arbeidsoppgaver den gang hørte medisinalvesen, bygnings- og brannvesen samt saker vedrørende kommunene, oppmåling og statistikk. Knoppskytingen skjedde spesielt innen Indre-departementets "Almeennyttige Anstalter". Dette området utgjorde det sterkeste vekstavsnitt i hele århundret. Herfra utskiltes de fleste senere spesialdepartementer. Ved kgl.res. av 30. juli 1885 ble Departementet for de offentlige arbeider opprettet. Det ble fulgt av Landbruksdepartementet, opprettet ved kgl.res. av 17. februar 1900. Dertil skjedde en rekke ommøbleringer av de enkelte departementers oppgaver. Statsadministrasjonens historie er nettopp gjort til gjenstand for et verk i fem bind.<sup>1)</sup> Området ligger stort sett utenfor rammen for denne undersøkelse.

Ut fra denne undersøkelse er det aktuelt å skille, ikke mellom departementer, men mellom midlenes anvendelser i økonomisk forstand. Det interessante skille går da mellom forbruk og investering. Når det blir tale om økonomisk vekst og faktorer i denne prosess, blir sontringen mellom investering og forbruk aktuell også for statsfinansenes vedkommende. Ifølge det moderne nasjonalregnskap omfatter det offentlige konsum sivile og militære forvaltningsutgifter samt betalinger på statsgjelden. I enkelte regnskaper betraktes statsgjeldsbetalinger også som overføringer.

---

1) Per Maurseth, Sentraladministrasjonens historie 1814-1844, Bd. I, Oslo 1979,  
Edgeir Benum, Sentraladministrasjonens historie 1845-1885, Bd. II, Oslo 1979.  
Kåre D. Tønnesson, Sentraladministrasjonens historie 1914-1940, Bind III, Oslo 1979.  
Øvrige bind skrives av Knut Dahl Jacobsen (1885-1914) og Jan Debes (1940-1945).

Investeringer vil etter nasjonalregnskapets terminologi være de utgifter, i dette tilfelle de statlige utgifter, som går med til ... "å bygge ut, vedlikeholde og reparere realkapitalen i landet". Etter ordbruken ser vi at vi står overfor det snevrere begrep vi tidligere har kalt fysisk kapital. I flukt med denne definisjon vil nasjonalregnskapets begrep for bruttoinvesteringer omfatte de varer og tjenester som går til drift og nybygg av "bygninger, anlegg, transportmidler og maskiner, redskaper, inventar o.l."<sup>1)</sup>

Nå er avgrensningen også i nasjonalregnskapet, som vi tidligere har argumentert for, i en viss forstand vilkårlig. Hva er målestokken for å avgjøre hvilke tjenester som er nødvendig for å "bygge ut, vedlikeholde og reparere realkapitalen?" Er det maskinene, reservedelene eller fagfolk? Åpenbart inngår i forutsetningene en rad spesielle ferdigheter som vi har kalt kunnskapskapital. Og åpenbart blir det under vekstsynsvinkel like viktig å bygge ut kunnskapskapital som den fysiske kapital. Men dermed blir investering i kunnskapskapital i nasjonalregnskapets forstand det samme som investering i realkapital ett trinn tilbake i kjeden av ferdigheter. Argumentasjonen herom er gjennomgått i kap. 1.

Vi vil altså anse uttrykket grunnlagsinvesteringer som et analytisk brukbart begrep. Det vil her, som nevnt, omfatte ikke bare gjenstander av fysisk kapital, men også innsetting av ressurser og tiltak av betydning for økonomisk vekst i vid forstand. De vil inkludere de områder som er gjenstand for undersøkelsen, nemlig utgifter til utbyggingen av transport-systemene, preventiv allmenn helsepleie og utdanning. Å gjøre begrepet operasjonelt, vil medføre en rekke valg som hver for seg kan kritiseres. Full nøyaktighet er imidlertid verken begrepsmessig eller praktisk oppnåelig. Verdien av de forskjellige statlige grunnlagsinvesteringer speiler ikke markedspriser, men utfallet av en forhandlingsprosedyre. Verdien blir snarere uttrykk for offeret ved en skattedeltagelse. Det vil her si at investeringene settes likt med statsbudsjettets utgifter til de forskjellige kjøp av varer og tjenester. En viss begrepsklarhet ved tjenesters natur vil imidlertid hefte også ved denne undersøkelsens begrepsbruk.

---

1) Nasjonalregnskap 1865-1960, NOS XII, 163, Oslo 1965, avsnittet Definisjoner forrest.

Også nasjonalregnskapets begrep for tjenesteyting er uklart. Det heter bl.a. om tjenesteyting: "Beregningene er usikre. Det samme gjelder i enda høyere grad fordelingen av sektorenes tjenesteyting på anvendelser".<sup>1)</sup> Uttrykket "anvendelser" spiller nettopp hen på vanskeligheten å skjelne mellom forbruk og investering når det gjelder tjenester. Tabell 4.4 gir en grov oversikt over utviklingen totalt i statens utgifter etter bevilgningsregnskapene, og for de fire grupper utgifter vi her har valgt å skille ut, forsvar, statsgjeld, sivil administrasjon og grunnlagsinvesteringer.

---

1) Nasjonalregnskap 1865-1960, s. 52.

Tabell 4.4 Statens utgifter til forsvar, sivil administrasjon, statsgjelden og grunnlagsinvesteringer 1825-1914/15.  
Utvalgte år. 1.000 kr og i prosent. Løpende priser.

År	Forsvar	Statsgjeld	Sivil admini- strasjon	Grunnlags invest- eringer	Totalt
	1	2	3	4	5
1825	2.940	1.456	3.730	679	8.805
1835	2.914	1.749	4.639	694	9.996
1850	4.454	750	5.905	2.026	13.135
1860	6.027	1.870	8.500	6.883	23.346
1870	5.759	2.206	7.052	5.221	20.270
1880	8.763	5.900	15.289	14.711	44.400
1890	10.562	4.317	23.636	14.385	52.900
1900	23.161	8.600	39.965	38.674	110.400
1910	21.200	15.400	44.755	39.571	120.900
1914	38.800	17.500	70.297	59.805	185.700

I prosent

1825	33	17	42	8	100
1835	29	17	46	7	100
1850	34	6	45	15	100
1860	26	8	37	29	100
1870	28	11	35	26	100
1880	20	13	34	33	100
1890	20	8	45	27	100
1900	20	8	36	35	100
1910	18	13	36	33	100
1914	21	9	38	32	100

Kilder: Se tabellvedlegg, tabell III.

Merk at totalutgiftene, kolonne 5, er svakt høyere enn tallene i gjeldende offisiell statistikk, Bevilgningsregnskapet, Historisk Statistikk 1978, tabell 239, s. 448. Det skyldes at vi her har med utgiftene i Opplysn.vesenets Fond og Det Nordlandske Kirke- og Skolefond. Fra 1880 er derimot samsvaret mellom tallene i kolonne 5 og offisiell statistikk fullstendig. Det skyldes at statsfondene i det år ble tatt inn i statsbudsjettet. Unntak er 1914, der vi har fulgt statsregnskapets sluttsum på 185.700 som er ca. 20 mill. høyere enn tallet i Hist. Stat. 1978, tabell 239.



Vi ser først på de samlede bruttoutgifter. De var som vist i tabell 4.4 nominelt 8.8 mill. i 1825 og 13.0 mill. i 1850. Det gir en årlig vekstrate på 1,6% i løpende priser. Så satte en akselerasjon inn. Statsutgiftene brutto var på 20.0 mill. kroner i 1870, på 44.4 mill. i 1880 og på hele 120.9 mill. kroner i 1910. Når vi trekker inn grunnlagsinvesteringene, er det naturlig at statens forretningsdrift medregnes. Tiden 1850-1910 gir ellers en gjennomsnittlig vekstrate på 3,8%, eller om lag dobbelt så høy som i perioden 1825-1850. Statsutgiftene akselererte, det sees i fig. 4.1, og veksten var raskere enn for landets samlede økonomi. Således innebærer en vekst på 3,8% årlig en dobling omtrent hvert 20. år. Verdiskapingen i Norge var etter nasjonalregnskapstallene 480 mill. kroner i 1865 i løpende priser mot 1.435 mill. i 1910, hvilket gir en årlig vekstrate på 2,5%, som altså er betydelig lavere enn den vekst som gikk for seg i statsutgiftene. Vi kan altså konstatere at økonomisk fremskritt i Norge i 1800-årene var ledsaget av en betydelig økning av den statlige sektors ytelser, idet veksten i denne sektors utgifter skjedde betydelig raskere enn for økonomien som helhet. For så vidt gir også de norske statsfinanser en bekreftelse på holdbarheten av Wagners lov. Loven går ut på at veksten i den offentlige sektors utgifter har tendens til å overstige veksten i nasjonalproduktet.

Tabell 4.4 gir holdepunkt for å se de fire utgiftsposter i det lange perspektiv: Forsvarsutgiftene, som hørte til blant de eldre statsutgifter, tok en stadig synkende andel av statsutgiftene, ned fra 33% i 1820-årene til 18% i 1910. Forsvarsanstrengelsene i forbindelse med 1905 merkes nesten ikke. Statsgjeldens andel fluktuerte sterkt som følge av at opplåningen skjedde nokså ujevnt over tid. Nedgangen i perioden 1825-1850 er imidlertid markert. Sivil administrasjon viser bare svake forskyvninger og varierte rundt 42% av utgiftene i gjennomsnitt i praktisk talt et århundre. Revolusjonen inntraff, som man ser, i grunnlagsinvesteringene. Holder vi for øye perioden 1835-1914 i tabell 10.3 foran, var de årlige vekstrater følgende: For forsvar 3,3% årlig vekst, statsgjelden 3,0%, sivil administrasjon 3,5% mot grunnlagsinvesteringer 5,8%.<sup>1)</sup> Det er da på det rene at grunnlagsinvesteringene utgjorde det viktigste vekstavsnitt for staten i 1800-årene.

---

1) Merk at vekstratene vil variere noe, alt etter om man legger til grunn femårssnitt eller tiårssnitt eller de enkelte år. Tallene her baseres på sammenligning mellom 1835 og 1914. Merk at det her nyttes løpende priser.

### Vekst i grunnlagsinvesteringene

Hvis vi ser nærmere på prosenttallene i tabell 4.5, kan vi se at grunnlagsinvesteringenes gjennombrudd i statsutgiftene inntraff i 1850-årene, da deres andel gikk opp fra beskjedne 15% til 29% av de samlede statsutgifter. I de hektiske 1870-årene var andelen oppe i 40% i enkelte år, bl.a. i 1875. Tar vi for oss de enkelte statstiltak på dette område, vil tallene i tabell 4.5 gi visse holdepunkter. Skjønt innsatsen totalt sett var beskjeden, iallfall i lys av ettertidens erfaring, ser vi da at opptil 1840-årene gikk den største del til utdanning og til fyrstårn, fulgt av posten. Investeringene totalt var 600 tusen til vel 1 mill. kroner ut i 1840-årene. Tallet angir et mål for statens investeringer i den videre mening av kapital som er aktuell i vår sammenheng. Alt i 1850-årene var disse investeringene oppe i 4-6 mill. kroner år om annet, og nå var dampskipsdriften den største post med hele 47% i 1856, året før omleggingen. Jernbanene ruvet sterkt i enkelte år, bl.a. 1874-77 var investeringene til jernbaneanlegg over 50% av totale grunnlagsinvesteringer. Telegrafene krevde, som en ser, beskjedne utlegg, skjønt unntak forekom, bl.a. i 1900, det samme gjorde veiene. Endelig må en si at utdanning og helsevern var stabile utgiftsposter som samlet tok 30-40% av grunnlagsinvesteringene år om annet. Stabiliteten skrev seg fra det forhold at disse utgiftene overveiende bestod av kjøp og tjenester, dvs. gasjer. Posten var til å begynne med en anselig utgiftspost, dens andel var imidlertid synkende eller stagnerende.

Når en betrakter disse tjenesteytelsene, er det naturligvis bruttoutgifter det er tale om, det som medgikk av realressurser for å få jobben gjort. Netto ville bildet stille seg annerledes, ettersom både post, telegraf og jernbanene ble regulert slik at takster og andre driftsinntekter oppveide driftsutgiftene, og også i noen grad finansierte nyanlegg. For så vidt var nevnte etater på linje med selvfinansierende private forretningsforetak. Deres kostnadsstruktur var imidlertid spesiell, noe vi tidligere har analysert. På den annen side, så lenge hensikten er å få klarlagt hva det kostet å bygge opp og drive nevnte tjenesteytelser, er det uten betydning at disse etatene også var inntektsbringende.

Tabell 4.5 Statens utgifter til grunnlagsinvesteringer 1825-1910. Løpende priser, i 1.000 kroner og i prosent. Utvalgte år.

År	Utdanning	Helsepleie	Transport og kommunikasjoner						Telegraf og telefon	Totalt
			Veier <sup>1)</sup>	Jernbane anlegg	Havner og fyrvesen	Post	Dampskipss <sup>2)</sup> fart			
1825	203	126	-	-	213	136	-	-	679	
1835	231	83	6	-	73	175	126	-	694	
1845	336	156	182	-	106	371	290	-	1.442	
1850	450	266	79	-	136	445	650	-	2.026	
1860	825	567	897	2.520	371	780	829	94	6.883	
1865	1.004	668	132	1.312	344	805	692	340	5.297	
1870	961	716	280	430	392	1.006	661	775	5.221	
1875	1.427	1.023	749	9.192	936	1.596	538	1.527	16.988	
1880	2.217	1.595	391	6.234	987	1.871	442	973	14.711	
1885	2.463	1.548	1.136	280	1.178	2.220	388	1.109	10.322	
1890	2.556	1.968	1.968	2.100	1.066	2.663	736	1.328	14.385	
1895	4.433	2.534	2.086	4.103	1.945	3.614	904	1.927	21.246	
1900	5.823	3.161	2.342	11.990	2.096	4.969	1.175	7.118	38.674	
1905	7.052	3.301	2.206	7.906	1.687	5.637	1.220	3.134	32.143	
1910	10.612	3.808	2.702	5.176	2.304	7.659	1.663	5.647	39.571	

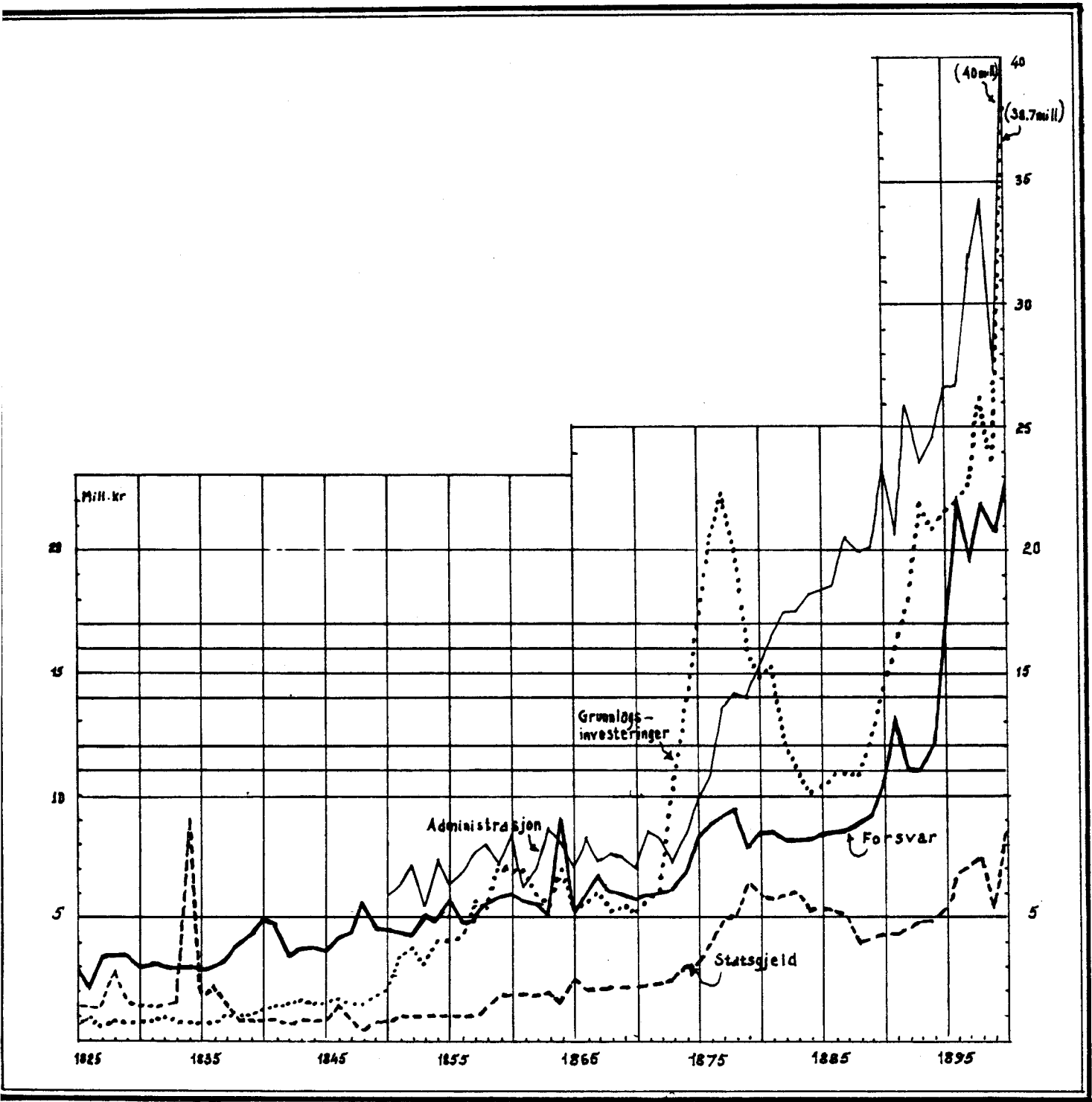
I prosent

1825	30	19	-	-	31	20	-	-	100
1835	33	12	-	-	11	25	18	-	100
1845	23	11	13	-	7	26	20	-	100
1850	22	13	4	-	7	22	32	-	100
1860	12	8	13	37	5	11	12	1	100
1865	19	13	2	25	6	15	13	6	100
1870	18	14	5	8	8	19	13	15	100
1875	8	6	4	54	6	9	3	9	100
1880	15	11	3	42	7	13	3	6	100
1885	24	15	11	3	11	22	4	11	100
1890	18	14	14	15	7	18	5	9	100
1895	21	12	10	19	9	17	4	8	100
1900	15	8	6	31	5	13	3	18	100
1905	22	10	7	25	5	18	4	10	100
1910	27	10	7	13	6	19	4	14	100

Kilde, vesentlig Statsrevisjonens regnskaper i St.Forh. Se tabellvedlegg.

- 1) I årene 1850-1880 gjelder veiutgiftene bare de som ble ført på statsbudsjettet, men fra 1883 er også Veifondets utgifter trukket inn, derfor tilsynelatende økning.
- 2) Til 1857 statens egne utgifter til dampskipsdrift, i årene 1857-71 gjelder de også statens subsidier til private selskaper; etter 1871 er det bare statssubsidier.

Figur 4.2. Statens utgifter til forsvar, statsgjeld, administrasjon og grunnlagsinvesteringer 1825-1900. Løpende priser.



Kilder: Tabell III i Tabellvedlegget.

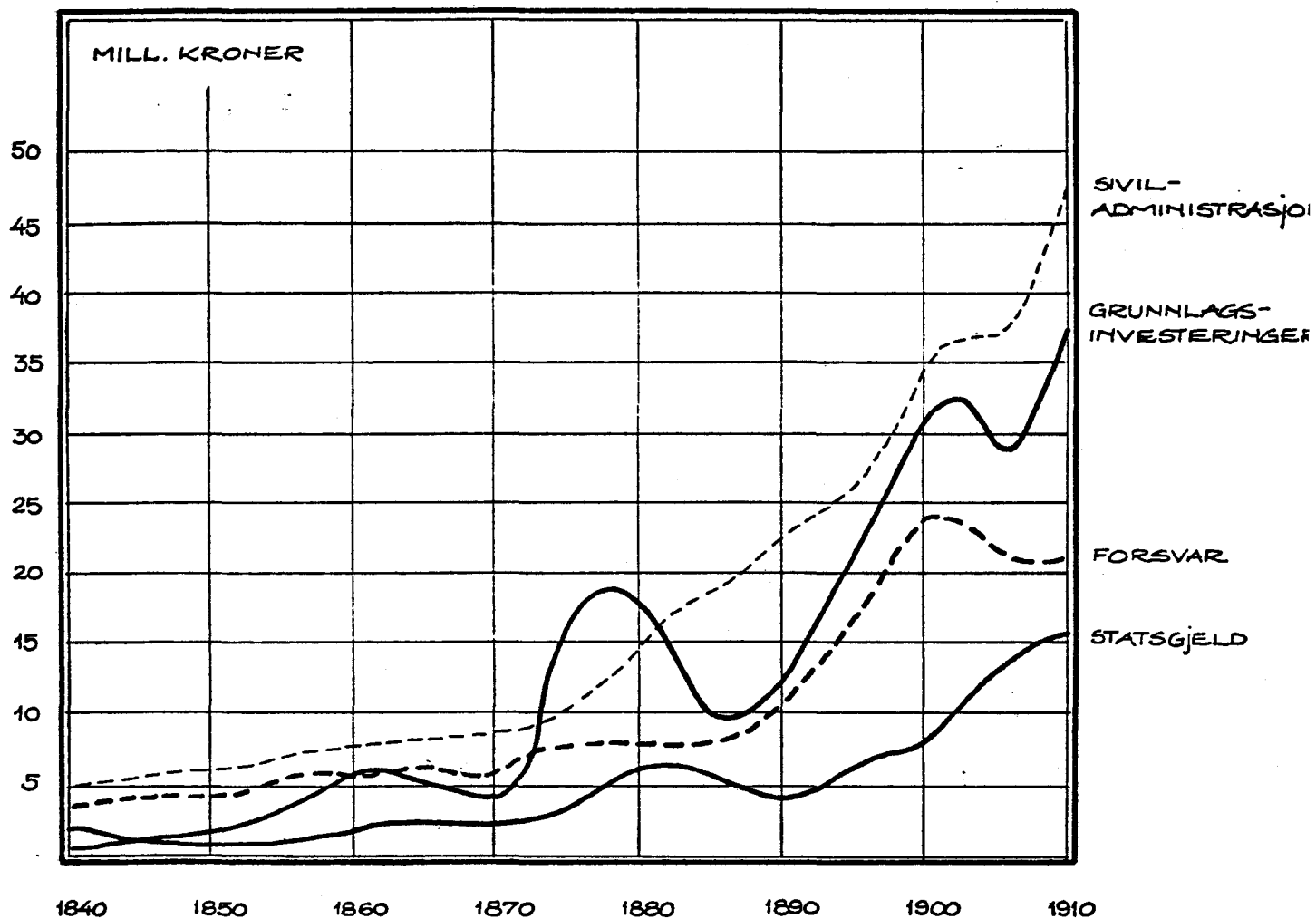
### Grunnlagsinvesteringene - en salderingspost

Når man plotter statsutgiftene inn i et diagram, som i figur 4.2, trer et mønster straks frem. Det fremgår av diagram 4.2 at de samlede statsutgifter falt betydelig i årene 1878-1884. Likevel var utgiftene til sivil administrasjon, forsvar og statsgjeld dels stigende, dels fortsatte de å ligge på samme nivå. Nedskjæringene falt praktisk talt i sin helhet på den fjerde post, nemlig på grunnlagsinvesteringene. Det antyder at investeringene i statens regi langt på vei var en salderingspost, noe man fikk råd til når inntektene fra statens tollintrader tillot det. I trange år hadde man ikke råd til slik luksus. Gasjer var faste, derfor ble sivil administrasjon i prinsippet av antisyklisk eller motkonjunktur-ell art, mens nedskjæringene på grunnlagsinvesteringene virket til å forsterke den etterfølgende depresjonen. Ekko av oppgangen og den etterfølgende mekanisme finner man i 1850-årene, i 1870-årene, og i siste del av 1890-årene. Det fremgår av diagram 4.3 som bruker bevegelige tiårsgjennomsnitt for å få frem bølgebevegelsene i tallseriene.

Vi kan da si at landrepresentantenes skattepreferanser førte til en skjerping av den statsfinansielle mangel på stabilitet som lå i de uvisse tollinntektene. Men bondeflertallet i Stortinget var altså imot å rikke på skattesystemet, tross gjentatte advarsler og forsøk fra byhold og fra regjeringen. Det var Sverdrups Venstre som sørget for å stoppe jernbaneinvesteringene rundt 1880, og først etter at et nytt skattefundament for staten var brakt i stand i 1892 med innføringen av skatt på inntekt og formue, fant partiet å kunne akseptere ny giv i jernbaneinvesteringene.

Når stortingsflertallet holdt på at tollinntektene skulle være et tak på statens utgifter, fikk det i neste omgang innvirkning på vedtak om nye statslån. Man kom i regelen til å kvantumtilpasse statslån til tollintradene akkurat som ellers i statsfinansiell sammenheng. Nye statslån innebar automatisk nye, varige forpliktelser i form av senere avdrag og renter. Siden statsbanene i 1800-årene i det alt vesentlige ble bygd med statslån, og samtlige lån ble opptatt utenlands, virket altså tollintradene som stoppesignaler i 1860- og 1880-årene, men som gå-signaler i 1850- og 1870-årene. Veksten i statsgjelden bekrefter denne oppfatning. Det er omtalt i kapittel 9.

FIG 4.3 LANGTIDSLINJENE I STATSUTGIFTENES HOVEDSTØRRELSER, FORSVAR OG STATSGJELDEN 1840-1910 TIÅRLIGE GLIDENDE GJENNOMSNIITT.



KILDE : STATSREGNSKAPENE (ST. FORH.)  
M. BRAUN TVETHE, NORGES STATISTIK, KRA. 1847, S. 255 - 256.

### Kommunene

Kommunene stod for en god del av grunnlagsinvesteringene i 1840-årene, kanskje så mye som 60% av de samlede offentlige investeringer, en andel som hadde sunket til rundt 40% ved århundreskiftet. I landkommunene var det oftest lokalveien som kom først, fulgt av et skolehus, og et kommunalt bygg for kommunen, bolig for distriktsdoktoren og lokale for sparebanken. I sammenheng med pengenes inntrengning i landets økonomi kunne oppgaver i naturalier ombyttes i pengeytelser. Pengeskattene tillot i neste omgang sentralisering omkring et fåtall skatter til en felles kommunekasse i stedet for som tidligere spesielle ytelser til en fattigkasse, en skolekasse eller en veikasse osv. Tabell 4.6 gir et visst inntrykk av kommunenes oppgaver i tiden frem til 1920 og de aktuelle skattekilder.

Tabell 4.6 gir holdepunkt til å anslå hvor store grunnlagsinvesteringene i kommunene kan ha vært brutto. Etter ordbruken her dekkes de av postene "nybygg, nyanlegg og reparasjoner" samt "gasjer og pensjoner". Til sammen utgjorde dette i tiåret 1865-74 8.3 mill. kroner og 20.7 mill. kroner i tiåret 1890-99 mot 29 mill. kroner i 1900. Til sammenligning var statens grunnlagsinvesteringer tiåret 1865-74 8.6 mill. kroner, i tiåret 1890-99 var de 20.5 mill. mot 38.7 mill. kroner i 1900. Altså kan vi konstatere at opp til 1890-årene var de kommunale grunnlagsinvesteringer omtrent på høyde med de statlige.

Byene var i sterkere grad enn landkommunene i stand til å investere i offentlige innretninger. De ivaretok de samme oppgaver som landkommunene, i tillegg tok de opp spørsmål om skikkelig drikkevannsforsyning, kloakk og renovasjon. Epidemifaren oppmuntret til handling, det samme gjorde brannfaren. Bygningsloven av 6. september 1845, samt helselovgivningen, bl.a. lov om Sunnhetskommisjoner av 16. mai 1860, gjorde også en rekke oppgaver obligatoriske i byene.

Tabell 4.6 Kommunenes inntekter og utgifter 1865-1920.  
Løpende priser. Tiårilige glidende gjennomsnitt til 1899, deretter utvalgte år.

År	Inntekter mill. kr				Utgifter mill. kr			
	Direkte skatter	Indirekte skatter	Andre inntekter <sup>a)</sup>	Totalt	Nybygg nyanlegg reparasjoner	Gasjer Pensjoner	Andre <sup>b)</sup> Utgifter	Totalt
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1865-74	6,3	5,9	1,1	13,3	4,0	4,3	5,0	13,3
1870-79	8,0	7,0	1,6	16,8	4,9	5,6	6,3	16,8
1875-84	9,7	8,2	2,1	20,6	5,3	7,7	7,6	20,6
1880-89	10,9	8,4	2,5	19,2	5,3	8,7	5,2	19,2
1885-94	12,8	7,8	2,9	23,4	6,5	9,9	7,0	23,4
1890-99	16,1	7,7	3,3	30,9	8,1	12,6	10,2	30,9
1900	23	9	9	41	12	19	10	41
1910	34	13	15	62	10	30	24	62
1920	317	20	70	407	97	170	140	407

Kilde: Juul Bjerke, Langtidslinjer, tab. XI s. 124-127.

- a) Salg av varer og tjenester og formuesinntekt. Fra 1890-årene kommer også 3-4 mill. kroner i form av overføringer fra statsforvaltningen.
- b) Viktigst her er fattigutgiftene og renteutgifter på lån. Førstnevnte utgjorde 3-4 mill. årlig 1865-1900, og ruvet da til 1890-årene med 20-30% av totalutgiftene.



Belysning var et annet område for kommunal tiltakslyst, og alt i 1847 fikk Kristiania sitt gassverk, fulgt av Trondheim (1853), Halden (1853), Drammen (1856), Bergen (1856) og Kristiansand og Moss året etter.<sup>1)</sup> Byene kostet på seg brostein i gatene etter McAdams metode, og skoler og offentlige bygninger, samt havneanlegg. Disse nye arbeidsområder skapte et felt for teknisk og økonomisk spesialkunnskap som la grunnen til nye yrkesgrupper, blant dem ingeniører og arkitekter, senere økonomer. De rivaliserte med etablerte fagfolk, især jurister. Polyteknisk Forening stammer karakteristisk nok fra 1852, det tiår da mye av det nye fikk innpass. Det nye kostet penger, og siden det dreidde seg om investeringer, var det umulig å dekke utgiftene over ordinær beskatning. Så fikk kommuner, blant dem Kristiania og Bergen, unntak fra forordningen av 1754 som forbød andre enn staten å selge ihendehaverobligasjoner. Kristiania oppnådde et obligasjonslån i Hamburg i 1876 på 2.3 mill. og i 1879 et lignende lån i København og Hamburg på 2.8 mill.<sup>2)</sup> Også Bergen søkte ut på det utenlandske kapitalmarked. Først ved lov av 6. august 1897 ble utstedelse av rentebærende ihendehaverobligasjoner fri for banker og industriselskaper. Bankenes aksjekapital måtte imidlertid være minst 1 million kroner og selskapenes minst 1/2 million.<sup>3)</sup> Det var også en tid for private meséner. Gjennom donasjoner skaffet de sine medborgere kunst og nyttig lærdom, det første i form av musikk, maleri og skulptur, det siste i form av gaver til kommunale boksamlinger, skolefond samt legater.

#### Grunnlagsinvesteringenes størrelse i norsk økonomi

De poster som viste sterkest stigning i statsutgiftene i 1800-årene var grunnlagsinvesteringene i helsevern, utdanning, transport og kommunikasjon. Dette må vurderes positivt under økonomisk vekstsynspunkt. I bokstavelig forstand er det her tale om investeringer i grunnlaget for privat foretaksutfoldelse. Betydningen av de statlige investeringer på disse områder kan illustreres gjennom enkelte sammenligninger. For det første har vi sett i tabell 4.3 at grunnlagsinvesteringene (GI) var 7% av statens utgifter i 1835, de steg til 25% i 1850-årene og lå rundt 32% i 1914.

- 1) O. Pihl, Norges gasverker, og de til samme knyttede gasteknikere, Kra. 1913, s. 5-16.
- 2) N. Rygg, Norges Banks historie, Oslo 1954, Bd. II, s. 157, 158.
- 3) F. Hodne, Norges økonomiske historie 1815-1970, Cappelen, Oslo 1980, kap. 7.

Deres størrelse kan også dimensjoneres ved å stille dem opp mot den samlede verdiskaping i det norske samfunn. Det viser seg (tabell 4.6) at grunnlagsinvesteringene utgjorde 1,5% av bruttonasjonalproduktet i tiåret 1865-1874, mot 2,4% i årene 1890-99 og 2,9% i tiåret 1905-14. Dette var naturligvis beskjedent, men tendensen er likevel interessant.

En tredje måte å illustrere størrelsen på er å sammenligne grunnlagsinvesteringene med de samlede bruttoinvesteringene i norsk økonomi, tabell 4.7 nedenfor. Andelen var 10,4% i tiåret 1865-1874, men klatret til 17,1% i tiåret 1900-1909. Etter en forbigående oppgang 1850-1875, fulgte en avmatning, og gjenhenting av tidligere nivå mot slutten av århundret. Heri spores bølgeslagene fra den internasjonale økonomi, som via tollinntektene dirigerte statens investeringer. Hertil måtte vi trekke inn de kommunale grunnlagsinvesteringer for å bedømme den samlede offentlige sektors betydning i investeringssammenheng. De kommunale utgifters betydning i så henseende diskuteres i sammenheng med tabell 4.9 i slutningen av dette kapittel.

Tabell 4.7      Bruttonasjonalproduktet, bruttoinvesteringene og statens grunnlagsinvesteringer 1865-1914. Bevegelige tiårsgjennomsnitt. Løpende priser

	Bruttonasjonalprodukt mill. kr.	Bruttoinvesteringer mill. kr.	Grunnlagsinvesteringer mill. kr.	Grunnlagsinvesteringer i % av Bruttonasjonalproduktet      Bruttoinvesteringene	
1865-74	581	82.8	8.6	1,5	10,4
1870-79	700	112.1	13.7	2,0	12,3
1875-84	743	116.8	15.9	2,1	13,6
1880-89	718	106.0	11.8	1,6	11,1
1885-94	749	118.6	14.4	1,9	12,1
1890-99	870	152.7	20.5	2,4	13,2
1895-04	1.016	179.3	28.5	2,8	15,9
1900-09	1.163	203.8	34.8	3,0	17,1
1905-14	1.459	281.8	43.0	2,9	15,3
1865-1914				2,2	13,4

Kilde: Nasjonalregnskap 1865-1960, NOS XII, 163, tabell 49, og tabell II i tabellvedlegget.

Et fjerde holdepunkt for å bedømme betydningen av et investeringsbegrep som inkluderer tjenestene er å se grunnlagsinvesteringene i lys av statens utgifter til investeringer i nybygg og nyanlegg alene, tabell 4.8.

Tabell 4.8                      Statens investeringer i fast kapital og statens grunnlagsinvesteringer 1865-1900. Bevegelige tiårsgjennomsnitt. Løpende priser.

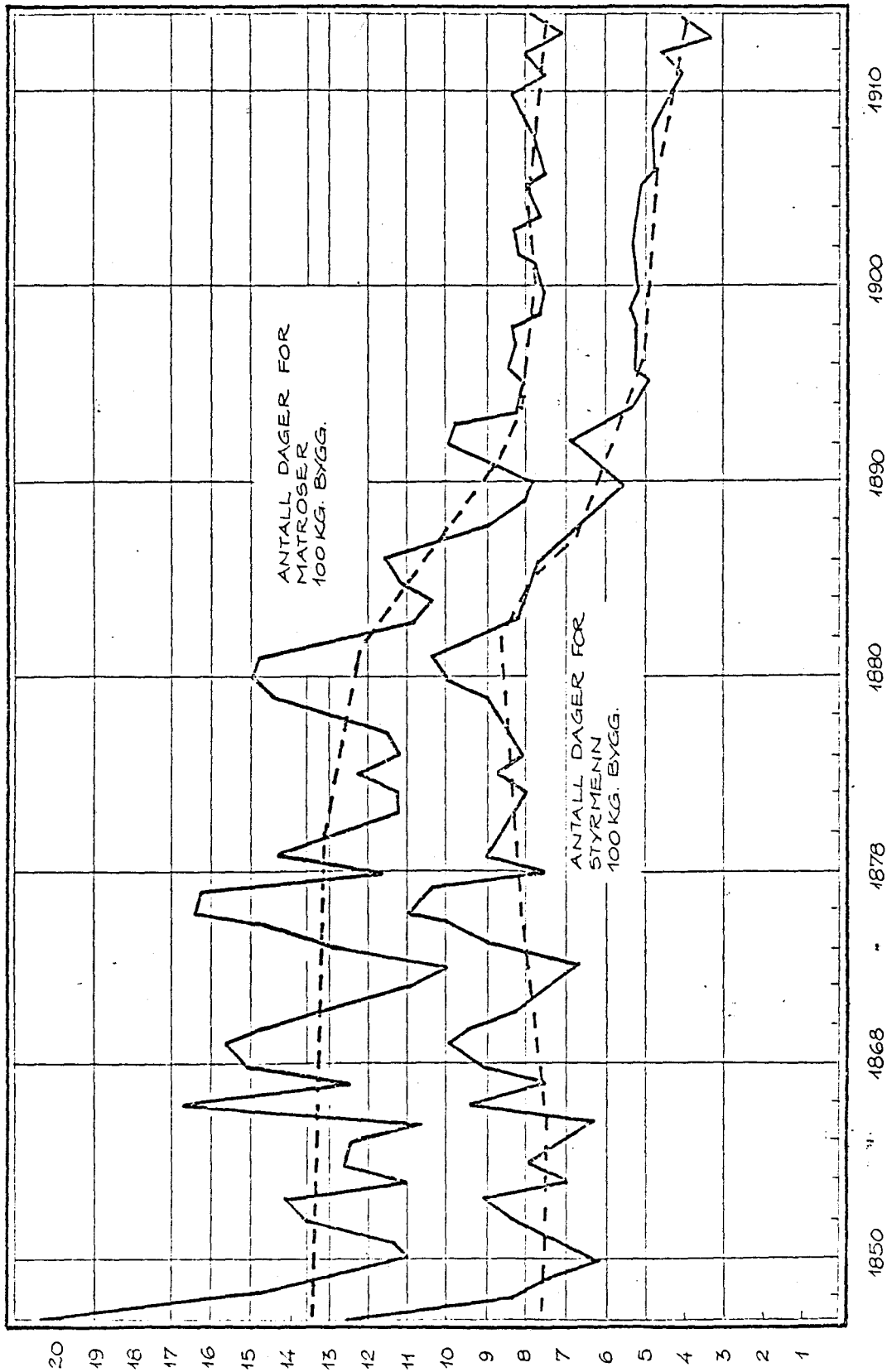
	Statens investeringer i fast realkapital Mill kr. (1)	Statens grunnlagsinvesteringer Mill kr. (2)	Kolonne (1) i prosent av kolonne (2) (3)
1865-1874	1.5	8.6	17
1870-1879	2.1	13.7	15
1875-1884	2.5	15.9	16
1880-1889	2.4	11.8	20
1885-1894	2.9	14.4	20
1890-1899	3.8	20.5	19
1865-1899			18%

Det fremgår av sammenligningen mellom grunnlagsinvesteringene og investeringene i fast realkapital i tabell 4.8 at tjenestene alene utgjorde mellom 80% og 85% av grunnlagsinvesteringene i statens regi i perioden 1865-1899, eller i gjennomsnitt 82%. Det betyr bl.a. at når det konvensjonelle investeringsbegrep, begrenset til fysisk kapital alene, utvides til også å omfatte de statlige helse- og opplæringstjenestene, blir bildet av investeringenes størrelse revolusjonert. Resultatet i tabellen illustrerer da sneverheten i gjeldende konvensjonelle investeringsbegrep.

#### Grunnlagsinvesteringene og økonomisk vekst

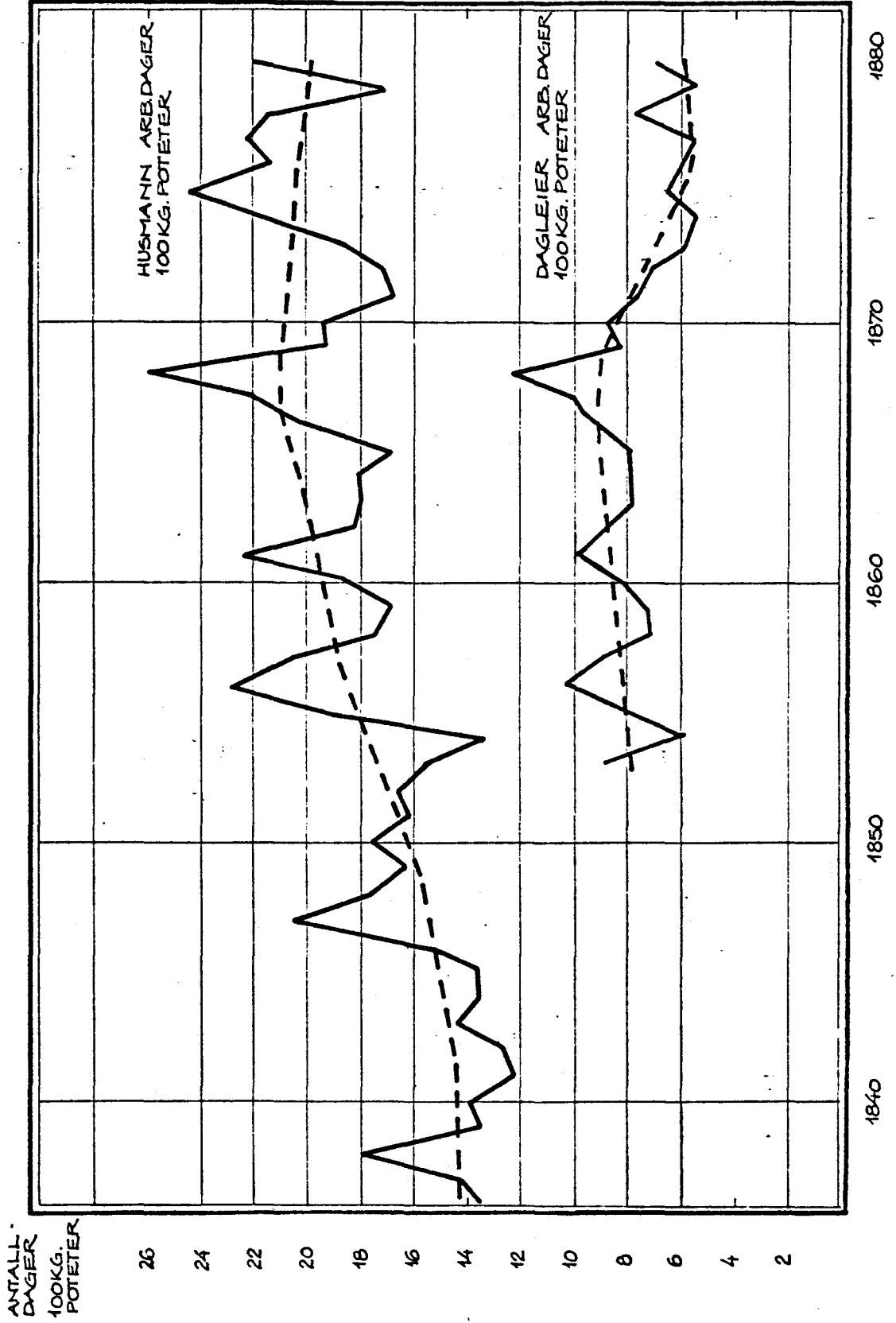
Vi skal nå se resultatene i tabell 4.7 i sammenheng med spørsmålet om statens bidrag til den økonomiske vekst i tiden frem til 1914.

FIG. 4A INDEKS FOR REALLØNNSUTVIKLINGEN FOR SJØMENN 1847 - 1914.  
 ANTALL ARBEIDSDAGER SOM KREVDES FOR KJØP AV 100KG. BYGG.  
 FOR MATROSER OG STYRMENN I TØNSBERG. DAGLØNNER.



KILDE: LASSE REINHOLDT, SJØMENNENS LØNNSFORHOLD I TØNSBERG 1814 - 1914, HOVEDOPPG. ØK. HIST., N.H.H. 1975. (WEDERVANGARKIVET)

FIG. 4.5 REALLØNSUTVIKLING FOR HUSMENN OG DAGLEIERE 1837 1880  
 ANTALL ARBEIDSDAGER SOM MEDGIKK TIL KJØP AV 100 KG. POTETER  
 SOMMERLØNNER, GJENNOMSNIITT.



KILDE: OLE GJØLBERG, REALLØNSUTVIKLING OG LEVEVILKÅR FOR JORDBRUKSARBEIDERE  
 (AVIENNINGEN ARKIVET)

I en situasjon med rikelighet på arbeidskraft, men knapphet på kapital, vil en eventuell vekst i en økonomi være direkte betinget av veksten i realkapital. Det betyr at vi ville få et mål for statens bidrag til den økonomiske vekst ved å fastslå dens andel av kapitaldannelsen, dvs. dens bidrag til de totale investeringer. Vi skal i denne sammenheng nevne tre indisier på at tilbudet av arbeidskraft var svært elastisk i Norge i andre halvpart av 1800-årene. Vi går ikke inn på diskusjonen om hva man skal legge i ordene "overbefolkning" eller "befolkningspress" o.l., men tar utgangspunkt i lønnsdata.

Granskninger av reallønnsutviklingen for sjøfolk og jordbruksarbeidere har gitt som et hovedresultat at reallønnsnivået synes å ha vært konstant frem til 1880-årene. Datagrunnlaget er Wedervangs pris- og lønnshistoriske arkiv ved NHH. I en undersøkelse er de nominelle lønnsdata for matroser og styrmenn veid med en indeks, som dels har vært 100 kg bygg og dels 100 kg poteter, med sikte på å få frem hvor mye realgoder lønningene kunne kjøpe, fig. 4.4. En lignende stabilitet i reallønningene er registrert, etter samme deflateringsmetode for jordbruksarbeidere, se figur 4.5 og 4.6. En tredje undersøkelse av lønnsutviklingen for sjøfolk nytter gjennomsnittet 1865-1914 som indeks, fig. 4.7. Også etter denne undersøkelse var reallønnene stabile til ca. 1885, riktignok med et blaff i tiåret forut.

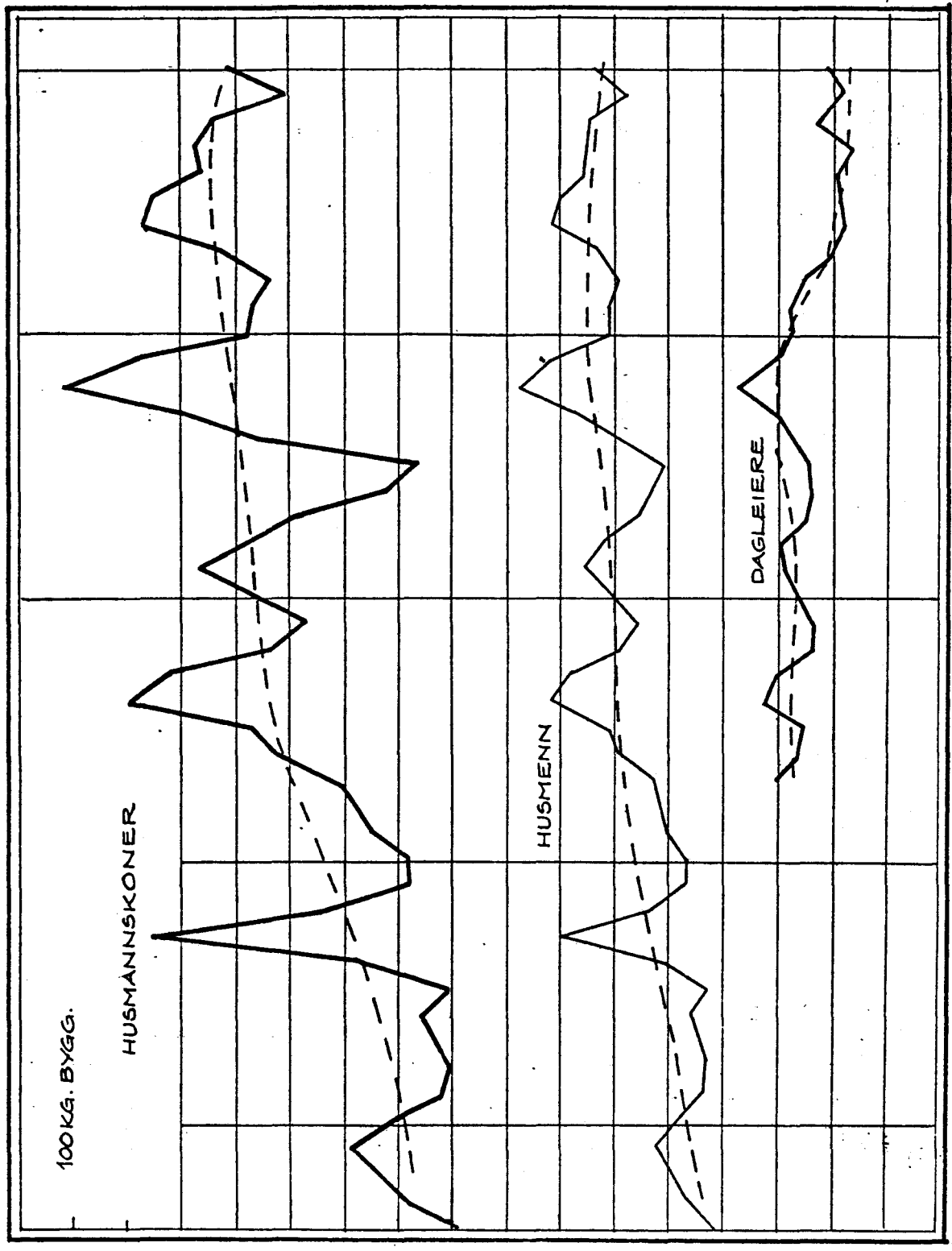
Et annet indisium på svært høyt tilbud av arbeidskraft gir utvandringen. I tiden 1835-1920 dreier det seg om rundt 800.000 nordmenn som utvandret til Amerika. Fire svære utvandringbølger skjernes i tiden 1860-1925. Den første bølgen i årene 1866-1873 førte 111.000 personer over havet, eller 63% av fødselsoverskuddet. Den andre bølgen i årene 1879-1893 lokket og skjøv 250.000 mennesker til Amerika, 67% av fødselsoverskuddet. Et tredje brott skjedde i tiåret 1900-1910; det drog av med 200.000 mennesker, 60% av fødselsoverskuddet. Den fjerde bølgen reiste kammen i 1920-årene, men ble klippet over gjennom de nye restriksjoner på innvandring i USA fra 1922. Samlet tapte Norge 40% av fødselsoverskuddet 1865-1914. Bare Irland oppviser større utvandringkvote enn Norge. Alt dette tyder på undersysselsetting eller skjult arbeidsløshet i norsk økonomi i 1800-årene.<sup>1)</sup> Intet av dette er nytt, naturligvis.<sup>2)</sup> Siden lønningene tross utvandring likevel ikke gikk sterkere opp enn de gjorde, må en anta at utvandringen ikke førte til knapphet på arbeidskraft her hjemme.

---

1) F. Hodne, Norges økonomiske historie 1815-1970, kap. 13.

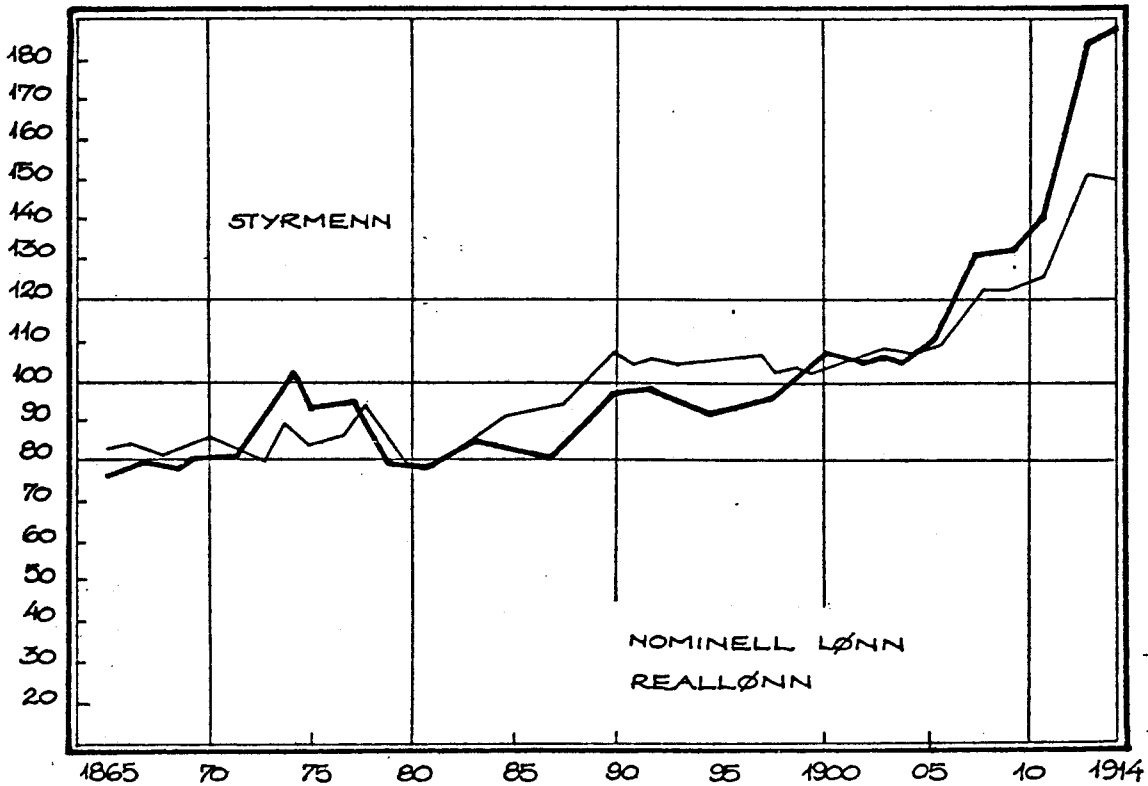
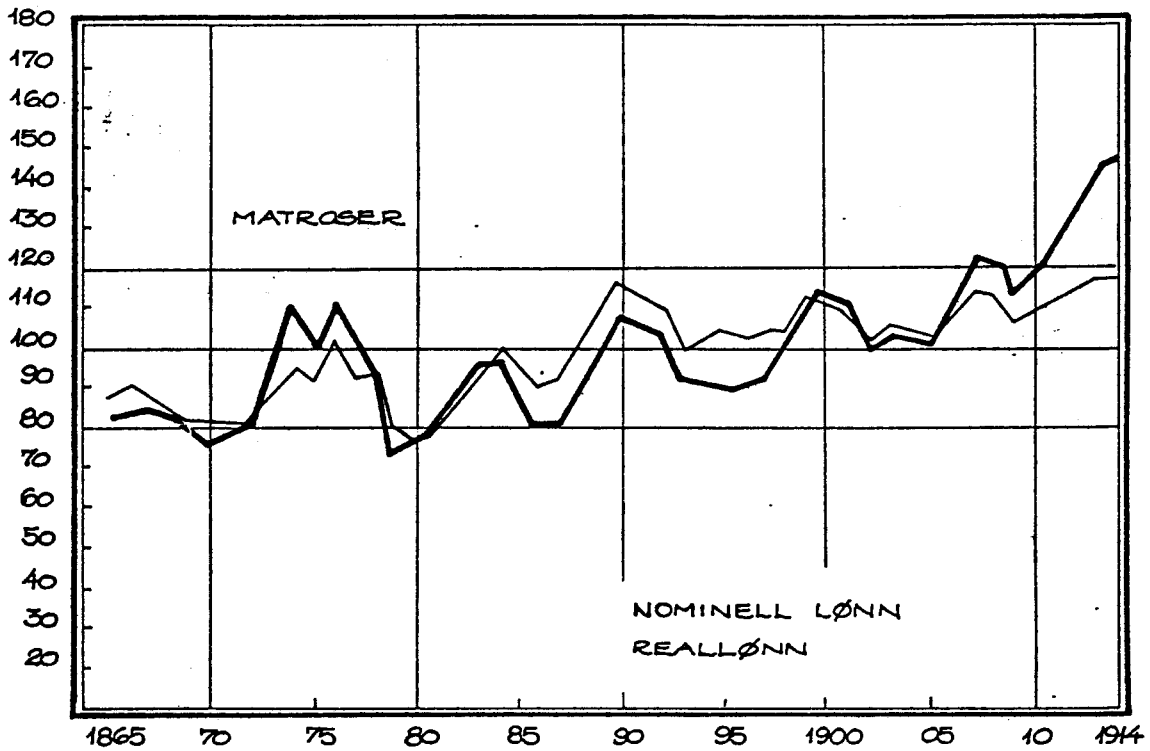
2) Sml. Vandringer. Festskrift til Ingrid Semmingsens 70-års dag, red. S. Langholm & F. Sejersted, Oslo 1980, art. om utvandringen til Amerika, også Ingrid Semmingsen, Drøm og dåd, Oslo 1975.

1837 - 1880. ANTALL ARBEIDSDAGER SOM MEDGIKK FOR KJØP AV 100 KG. RUG.  
 SOMMERLØNN I GJENNOMSNITT.



KILDE: OLE GJØLBERG, REALLØNNSUTVIKLINGEN OG LEVEVILKÅR FOR JORDBRUKSARBEIDERE  
 CA 1830 - 1880, N.H.H. 1974. HOVEDOPPR. ØK.HIST., BASERT PÅ FRISHISTORISKE DATA  
 I WEDERVANG-ARKIVET, N.H.H.

FIG. 4.7 LØNNSUTVIKLINGEN FOR SJØMENN 1865 - 1914.  
 INDEKS FOR NOMINELL LØNN OG FOR REALLØNN  
 FOR MATROSER OG STYRMENN (1865 - 1914 = 100)



KILDE : O.GJØLBERG; "A NOTE ON WAGES, STANDARD OF LIVING  
 AND SOCIAL STABILITY AMONG NORWEGIAN SEAMEN  
 1832 - 1914 ECONOMY AND HISTORY NR. XXI, 1, 1978, S.24.



Et tredje trekk ved arbeidsmarkedet var lav integrasjon mellom regioner og næringer, iallfall til ut i 1870-årene. Det gjaldt spesielt primærnæringene. Mot 1914 var riktignok arbeidsmarkedene i ferd med å integreres i sammenheng med bl.a. bedre informasjon. Aktuell i denne forbindelse er analyse av samvariasjonen mellom lønnsfluktuasjonene for landbruksarbeidere og sjømenn. En slik undersøkelse gir som hovedresultat klare regionale forskjeller frem til ca. 1870, fulgt av integrasjon i tiåret 1870-1880.<sup>1)</sup>

---

Enkel korrelasjonskoeffisient for	1853-1880	1853-1864
Jordbrukslønninger/matroslønninger, Tønsberg	0,64	0,11
Jordbrukslønninger/matroslønninger, Trondheim	0,70	0,03

---

Det er med andre ord sterke grunner til å mene at der forelå en situasjon med særdeles elastisk arbeidskrafttilbud i Norge i 1800-årene. Mønsteret er ellers ikke særnorsk, tvert om, gapet mellom befolkning og økonomiske muligheter i en viss periode ser man i en lang rekke fattige utviklingsland i det 20. århundre. Forskjellene må likevel utheves: nordmenn hadde lært å lese og drog nytte av sjansene i USA gjennom utvandring.

Avkastningsnivået på de statlige investeringer må trekkes inn i diskusjonen om deres eventuelle bidrag til økonomisk vekst. Det er på det rene at distriktsbidrag til grunnlagsinvesteringer var det normale i 1800-årene. Videre var bevisst redistribusjon gjennom skattene ikke anerkjent før i slutten av 1890-årene. Politiske tinginger på området var videre preget av en bytteforhandlingsstrategi mellom to forholdsvis stabile grupper, byrepresentanter og landrepresentanter. På denne bakgrunn er det gode grunner for å mene at statsmidler ble veid på edruelig måte i nær analogi til den avveining av knappe ressurser som foregår i markedet. Hvis vi da går ut fra at den samfunnsmessige avkastning av grunnlagsinvesteringene sett under ett var på høyde med gjennomsnittet for økonomien, vil det da si at statens grunnlagsinvesteringer i gjennomsnitt bidro til den øko-

---

1) F. Hodne og O. Gjølberg, "Market Integration during the Period of Industrialization in Norway", i P. Bairoch & M. Levy-Leboyer, red., Regional and international Disparities during the Industrial Revolution, McMillan, London 1980.

nomiske vekst med 13,4% av en langsiktig vekst i bruttonasjonalproduktet på 2,1% årlig i tiden 1865-1914.<sup>1)</sup> I ett tiår var andelen 17%, dvs. i årene 1900-1909.

Betydningen av statens grunnlagsinvesteringer for den økonomiske vekst i tidsrommet fremgår også ved å jevnføre med kapitaldannelsen i andre sektorer i økonomien. I en avhandling fra Norges Handelshøyskole er det påvist at når nettotall benyttes, riktignok, utgjorde skip og båters andel av nettoinvesteringene 15% i gjennomsnitt 1865-1909.<sup>2)</sup> Forfatteren av undersøkelsen, Ole Gjølberg, har også gjort anslag for skipsfartens estimerte bidrag til de totale nettoinvesteringer i tidsrommet. Situasjonen var nemlig den at rederne satt med et overskudd ut over nyinvesteringene i båter og etter at lønninger og andre kostnader var fratrukket. Disse overskudd kunne så settes inn i andre sektorer. Det beregnede bidrag fra skipsfarten til de totale nettoinvesteringer i tiden 1865-1909 viser seg å ha variert mellom 20-30%, eller 29,9% i gjennomsnitt i tiden 1865-1909.

Siden fraktinntektene stammet fra utenriksfart, virker resultatet som et ganske sterkt indisium på i hvilken grad den økonomiske vekst i tidsrommet var eksportledet. Med eksportledet vekst siktes det i denne forbindelse ikke bare til utenlandsk etterspørsel etter norske varer og tjenester, til stigende eller fallende priser, men overhodet sjansene til å få tjene penger i den internasjonale økonomi med de muligheter for varig kapitaldannelse som fulgte den utadrettede aktivitet i frihandelens epoke til 1914. Forutsetningene for kapitaldannelse med bakgrunn i norsk skipsfart, 30% av de totale nettoinvesteringene, var altså knyttet til adgangen til den internasjonale økonomi. Imidlertid kan samme betraktning gjøres gjeldende for statens grunnlagsinvesteringer i samme tidsrom, selv om staten ikke opptrådte som næringsdrivende på eksportmarkedet.

Det er foran vist at grunnlagsinvesteringene ble innordnet under bevegelsene i statens tollinntekter. De var inntil 1890-årene direkte kvantumtilpasset de uvisse inntekter som staten tok inn gjennom tollavgifter på importvarene. Stortingsflertallet den gang tok altså utgangspunkt i prin-

---

1) Nasjonalregnskap 1865-1960, tabell 51 (1910-priser).

2) Ole Gjølberg, Økonomi, teknologi og historie, NHH, Bergen 1980, kap. XIII. Når bruttoinvesteringene benyttes, blir skip og båter 21,9% i gjennomsnitt av de totale bruttoinvesteringer i tiden 1865-1910. Juul Bjerke, Langtidslinjer, tabell II, s. 98-101.

sippet "Hva har vi råd til?" snarere enn prinsippet "Hva har vi behov for?" Det hang bl.a. sammen med at institusjonene og spillereglene virket til å gi statens investeringsbeslutninger preg av markedstransaksjoner.

Partene kjøpslo om statsgoder etter regler som fastslo skattedeltagelsen samtidig, iallfall til ut i 1890-årene. Kvantumtilpasningen gjaldt også jernbanebyggeriet ettersom 88% av de totale anleggskostnader av jernbanene inntil 1910 var bygd for lån opptatt i utlandet. Det vises til gjennomgåelsen i kapitlene 10 og 11. Dette hang altså sammen med de skattepolitiske tinginger som fant sted i Stortinget (og altså ikke i regjeringen). Nå stammet ca. 60% av tollinntektene fra kassaartiklene sukker, kaffe og tobakk. Forbruket av dem var i det vesentlige bestemt av de private inntekter, inntektsfordelingen og smaksluner hos forbrukerne.

Gjennom dette institusjonelle filter, så å si, virket da utenrikshandelen bestemmende for grunnlagsinvesteringene. Betingelsen for å importere kapital fra utlandet var da i realiteten at Norge kunne eksportere tilstrekkelig til via tollene, dvs. importen, å gjøre staten i stand til å betale avdrag og renter på statslånene. Når vi holder for øye at statens grunnlagsinvesteringer utgjorde 13,4% av de totale bruttoinvesteringene i tiden 1865-1914, har vi grunnlag for å si at landets økonomiske tilvekst i høy grad var avhengig av utenriksøkonomien. Trekker vi inn realkapitaldannelsen i skipsfart også, får vi et enda sterkere holdepunkt til å bedømme hvor langt den økonomiske vekst i Norge var eksportledet i tiden frem til 1914.

Endelig må det utheves at vi hittil har begrenset oss bare til de grunnlagsinvesteringer staten stod for. Det var imidlertid bare en del av den samlede offentlige sektors tjenesteyting og investeringer i perioden. Vi har foran i tabell 4.6 gjengitt en oversikt over kommunenes inntekter og utgifter i tiden 1865-1920, derunder utgifter til investeringer i fast realkapital samt gasjer og pensjoner.

Etter ordbruken dekker nevnte poster trolig det vi her har betegnet grunnlagsinvesteringer.<sup>1)</sup> Det er tidligere nevnt at de kommunale utgifter ikke

---

1) Kildegrunnlaget for kommuners og fylkers finanser omtales bl.a. i M. Braun Tvethe, Norges Statistikk, Kra. 1847, ss. 298-319, og Sverre Steen, Amt og stat 1837-1860, Oslo 1973, hvor kildene beskrives, ss. 243 ff. Helge Seip, Kommunenes økonomi, Oslo 1949.

er gjenstand for systematisk granskning i denne undersøkelse. På visse betingelser kan Bjerkes tall likevel gi et tilnærmet rimelig mål for de kommunale grunnlagsinvesteringer. Når de legges til de statlige, blir resultatene som vist i tabell 4.9 nedenfor.

Tabell 4.9 Statens og kommunenes grunnlagsinvesteringer, bruttonasjonalproduktet og bruttoinvesteringer 1865-1914. Bevegelige tiårsgjennomsnitt 1865-1899 samt utvalgte år

	Bruttonasjonalprodukt mill. kr.	Bruttoinvesteringer mill. kr.	Samlede grunnlagsinvesteringer mill. kr.	Grunnlagsinvesteringer i % av	
				Bruttonasjonalprodukt	Bruttoinvesteringene
1865-74	581	82,8	16,9	2,9	20,4
1870-79	700	112,1	24,2	3,5	21,6
1875-84	743	116,8	28,9	3,9	24,7
1880-89	718	106,0	25,8	3,6	24,3
1885-94	749	118,6	30,8	4,1	26,0
1890-99	870	152,7	41,2	4,7	26,9
1900	1.115	208	69,7	6,3	33,5
1910	1.435	263	79,6	5,5	30,3
1865-99					24,0

Kilder: Nasjonalregnskap 1865-1960, NOS XII, 163, tabell 49. Tabell 10.4 og 10.5 foran samt tabell II i tabellvedlegget.

Med visse forbehold kan vi da si at de samlede grunnlagsinvesteringer i Norge utgjorde om lag 17 millioner kroner i tiåret 1865-74 mot om lag 41 millioner i tiåret 1890-99. De var videre økt til om lag 80 millioner i 1910. Det svarer som vi ser til henholdsvis 20,4%, 26,9% og 30,3% av de samlede bruttoinvesteringer i norsk økonomi. Gjennomsnittet 1865-1899 er, som vi ser, 24%. Ettersom jo bruttoinvesteringene regnes på konvensjonell måte og bare inkluderer fast realkapital, er det klart at tallene i tabell 4.9 må tolkes forsiktig. Trenden er imidlertid økende. Den gir inntrykk av at grunnlagsinvesteringene samlet økte betydelig raskere enn de øvrige investeringer i økonomien.

Norge er og var et grissgrendt land som følgelig er dyrere å holde med transport enn land på kontinentet og i andre verdensdeler. Alt i alt kan det likevel grovt anslås, riktignok foreløpig bare på bakgrunn av norsk historisk utvikling, at i en oppbygningsfase trenger en stat å måtte avsette, enten gjennom den private eller den offentlige sektor, om lag 24% av investeringene til infrastrukturtiltak for å skape nødvendige betingelser for varig selvforsterkende vekst. Mye i 1980-årene er imidlertid annerledes enn i 1800-årene. Den norske erfaring behøver ikke på noen måte være norm for utsiktene for utviklingsland i dag. Bare et bredere erfaringsmateriale, med jevnførbare data fra flere sammenlignbare industri-land, ville kunne gi svar på spørsmålet om de norske resultater kan være utgangspunkt for slutninger av generell karakter.

## KAPITTEL 5

### HELSEPLEIE OG UNDERVISNING - EN OVERSIKT

#### Innledning

I kapittel 1 gikk vi gjennom begrepsutviklingen i termen grunnlagsinvesteringer. I samme kapittel søkte vi videre å vise at goder av denne art bør regnes til offentlige eller kollektive goder. I kapittel 2 har vi påvist at oppfatningen i 1800-årene faller sammen med vår tids begrep om disse goders natur. Kapitlene 3 og 4 ga en oversikt over kildene for statsfinansene i tiden 1814-1914 og et sammendrag av enkelte langtidstendenser, blant annet anslag for omfanget av statens grunnlagsinvesteringer i tidsrommet 1865-1914.

I dette og neste kapittel skal vi begrense oss til en kort, deskriptiv gjennomgåelse av tre hovedområder av statsoppgavene i tiden 1840-1910, nemlig helsepleie, opplæring og samferdsel. Formålet er å få frem et visst overblikk over dette vekstavnitt av statens aktivitet. Spesielt vil vi se på ordningene med lokale bidrag til dekning av utgiftene. Det presenterer ikke i og for seg så mye nytt, skjønt en del nye funn legges frem. De interesserte vises til spesielle verker om de forskjellige statsetater eller foretak. Synspunktet er i sin alminnelighet å få belyst ved hjelp av økonomisk teori hvordan statsmakten bidrog til

- 1) å skape en sunnere, mer arbeidsdyktig befolkning,
- 2) en faglig mer skolert arbeidsstokk og
- 3) å bygge ut transport- og samferdselsmidlene med forventning om økonomisk gunstige virkninger for hele samfunnet.

Gjennomgåelsen gir utgangspunkt for den neste oppgaven, som går ut på å identifisere aktører i politikken. Aktørenes atferd analyseres i de følgende kapitler, kapitlene 7-11, både fra skattesiden og fra bevilgnings-siden. Analyse fra to kanter gir oss adgang til å kontrollere om aktørene opptrådte konsekvent. I den grad de gjorde det, vil analysen gi oppfordring til å se avstemningen av bevilgninger til skatteinntektene som en serie byttetransaksjoner mellom handlende.

### Helsetiltak

Norges befolkning var ca. 883.000 i 1801 og 2,2 millioner et hundreår senere. Skjønt det siste ord i saken ikke er sagt, ser det ut til at vi kan gå ut fra at årsakene til befolkningsveksten må søkes i forbedret ernæring og i tillegg bedre boligforhold. Imidlertid kommer offentlige helsetiltak, blant dem vaksinasjon, sanitære kloakk-anlegg og rensedrikkvannsforsyning inn som en viktig toer. Effekten av disse tiltak var dog lenge begrenset til byene. Ikke bare løp befolkningen fra de tilbakevendende perioder med hungersnød, men i 1800-årene klarte man i Norge, som i Vest-Europa for øvrig, å eliminere de tidligere så farlige epidemiske sykdommene, farsotter som difteri, tyfus, kolera og kopper. Det siste angrep av kolera inntraff i 1853 da 2.594 døde, og der var to panikkartede perioder tidligere, i året 1833-34 da 1.896 døde av kolera, og i 1848-49 da 1.194 døde, men sykdommen var hovedsakelig begrenset til de større byene.<sup>1)</sup> Syfilis utgjør et unntak, kjønnssykdommene vedvarte til spredningen av antibiotika i vår tid, og enda lenger. Tuberkulose ruvet som folkesykdom inn i 1940-årene, men disse sykdommene fremstilte seg ikke som epidemiske trusler, skjønt de naturligvis var smittsomme.

Offentlige inngrep i tilbud og kontroll av legetjenester kom tidlig, ikke minst fordi tjenester på dette område berører selve eksistensberettigelsen for staten. Dens ideelle hensikt var etter teorien om samfunnspakten "å verne om borgernes liv, frihet og retten til å søke lykke". Ordene stammer fra De forente staters uavhengighetserklæring i 1776. Naturlig nok var de offentlige tiltak av forebyggende art, orientert mot den store allmennhet. Tiltakene som omtales var kjennetegnet ved at de var myntet på alle, det hang sammen med at de ikke tillot eksklusjon av dem som ikke betalte, men likevel nøt godt av tiltakene. Det var indirekte en fordel også for dem som punget ut. Dernest var forbruket av tjenestene normalt ikke-rivaliserende, som vi tidligere var inne på. Samtiden nyttet især argumentet om de indirekte virkninger, de eksterne virkninger, for å angi slike tjenesters egenart.

---

1) O.J. Broch, Kongeriget Norge, s. 50-51.

For å nevne noen etapper på veien, iakttar vi at den første medisinallov for landet stammer fra 1619.<sup>1)</sup> Her fikk medici seg tillagt monopol på behandling av de innvortes skavanker, mens kirurgers arbeid ble avgrenset til sår og utvortes skader, derunder syfilis. Grensen mot kvakksalvere ble ikke trukket i denne omgang. Det skjedde ved neste forordning av 4. desember 1672. Denne medisinalforordning gav medici på ny monopol på yrket i de kongelige riker og land, men til gjengjeld skulle de ved eksamen dokumentere at de fylte visse minstekrav og søke om offentlig adgang til å utøve yrket. Det samme gjaldt apotekere. Her møter vi systemet med bevilling etter offentlig behovsprøving, som tok form av konsesjon. Kirurgene, som søker sine aner tilbake til bartskjærerne, fikk en lignende løpebane; en offentlig eksamensordning ble brakt i stand 1736, og ordningen revidertes 1785. Derved kom kandidater fra det kirurgiske institutt i København i folks omdømme opp på linje med de legekandidater som hadde studert medisin ved København Universitet.

Da de legale kompetansekrav var knesatt, var det lettere å forfølge kvakksalvere. Ved en rekke forordninger i 1700-årene ble kvakksalveri gjort til en kriminell forseelse, og en slik oppfatning av kvakksalveri utfeltes også i lov om sunnhetskommisjoner av 16. mai 1860. Sunnhetskommisjonene, de senere helseråd, var obligatoriske i byene, men frivillige i landdistriktene. Salg og fremstilling av giftmidler var likeledes begrenset til autoriserte apotekere lenge før 1800.

Administrativt inntraff en nyordning i 1809 da Sunnhetskollegiet ble opprettet i København. Norge fikk tilsvarende sitt kongelige sunnhetskollegium i 1810. Etter atskillelsen fra Danmark fortsatte institusjonen som landets

---

1) "Oversigt over det norske civile Lægevæsens historiske Udvikling og nuværende Ordning", Bilag 2 til Ot.prp. nr. 39, 1911. En eldre gjennomgåelse av emnet er Reichborn-Kjennerud, I., F. Grøn & I. Kobro, Medisins historie i Norge, Oslo 1936. En ny litteraturoversikt er Arthur E. Imhof & Øivind Larsen, Sozialgeschichte und Medizin, Univ.forlaget, Oslo, & Gustav Fischer Verlag, Stuttgart, 1975. En ny medisinalhistorisk oversikt for Norge er under utarbeidelse av Dr.med. Øivind Larsen, ved Seksjon for medisinsk historie, Univ. i Oslo.



Fig. 5.1 Vaksinasjon med Kvekopper, et tvungent offentlig gratisgode fra 1810, ble en faktor til a bedre almenhelsen i Norge. Man fikk attest for a ha vaksinert seg mot sykdommen, som vist i denne attesten for Susanne Gundersen, utstedt av lege Storm 25. juli 1884

## Kokoppe-Indpodnings-Attest.

Susanne

født i Bergen af Forældrene Cantorist

Mowitz, Gunde og Marie

Merles og boende i Bergen

5/2 Aar gammel, er af mig Underkredne, Mar  
1884 den 25<sup>de</sup> Juli indpodet med Kokopper. Ved noi-  
agtigt Eftersyn imellem den 7de og 9de Dag efter Indpodningen  
har jeg fundet alle de Legn, som vise dem at være de ægte Ko-  
kopper; de vare nemlig hele og ubeskadigede, opfyldte med en klar  
Vædske, i Midten nedtrykkede, og omgibne med en rød Cirkel;

Susanne

har da ordentlig gjenemgaaet de ægte Kokopper, som besyttte  
for Bornekopper; hvilket herved, paa Ære og Sambittighed,  
bevidnes af

Bergen den 25<sup>de</sup> Juli 1884

Storm

medisinalstyrelse under Tredje-departementet.<sup>1)</sup> De sunnhetsmessige effekter av disse tiltak må foreløpig ha vært beskjedne, av den enkle grunn at de epidemiske sykdommers natur og bakteriegrunnlag ikke var kjent den gang.

Derfor er det i vår sammenheng viktigere å utheve vaksinasjonsforordningen mot kukopper av 3. april 1810 som innledning til det moderne offentlige helsevern. Nesten all nedgang i dødeligheten i 1800-årene stammer nemlig fra nedgang i dødeligheten fra smittsomme sykdommer spesielt på spebarnstrinnet, dvs. det første leveåret.<sup>2)</sup> Det er på dette begrensede område at det offentlige helseverns innsats bør vurderes. De nærmere bestemmelser om kukoppevaksinasjon innledet nemlig en massevaksinasjon av barn mot kukopper. På kort tid var en viktig dødsårsak for barn eliminert i Norge. Forbrukersuverenitet ble skjøvet til side, og godet ble tilbudt gratis. Både legens reise, vaksinasjonen og vaksinasjonsattesten ble utgiftsført på det offentliges bekostning. Her øyner man en direkte sammenheng mellom økning i en potensiell arbeidsdyktig, voksen arbeidsstokk og et offentlig iverksatt helsetiltak. Se fig. 5.1.

Et annet tilsiktet statsbidrag til en sunnere og kraftigere slekt stammer fra jordmødrene. De var fra først av selvlærte, kvinnelige fødselshjelpere som det offentlige litt etter litt påtok seg undervisningsansvar for. Etter jordmorreglementet av 21. november 1810 for Danmark-Norge skulle de opplærte jordmødre fra jordmorskolen, opprettet i København i 1761, ha monopol på fødselshjelp.<sup>3)</sup> Bestemmelsen kunne ikke håndheves i Norge slik forholdene var rundt 1814. Landet skal ha hatt om lag 65 uteksaminerte jordmødre den gang.<sup>4)</sup> Den gode tanke måtte skyves til side i 1839,

---

1) H. Krog Steffens, Den norske Centraladministrasjons historie 1814-1914, Kra. 1914, s. 22. Tredjedepartementet tok seg bl.a. av politisaker, fengsler, straffanstalter, postvesen og medisinalvesen.

2) Se kapittel 13. Merk at registrering av epidemiske sykdommer er mangelfull før 1860. Først ved Sunnhetsloven av 1860 innførtes plikt til systematisk registrering av alle epidemiske sykdommer som var gjenstand for offentlig omsorg. Etter de eldre bestemmelser av 1807 og 1794 gjaldt legenes meldeplikt et begrenset antall sykdommer, deriblant skorbutisk, venerisk og "annen farlig sykdom".

3) Ot.prp. nr. 11, 1898. Innstill. til lov om jordmødre, Bilag s. 16.

4) Ibid s. 2.

da bøndene krevde jordmornæringen frigitt. Det skjedde ved lov av 24. mai 1839. Fri etableringsrett innebar en utfordring til det offentlige. Saken kom på gli alt i 1818 da fødselsstiftelsen og jordmorskolen i Kristiania ble opprettet og regulær undervisning satt i gang. Skoleprogrammet ble omorganisert i 1847. Skolen i Oslo fikk følge av jordmorskolen i Bergen opprettet i 1861. Landet hadde 438 jordmødre etter den første tellingen i 1857, derav ca. 360 med offentlig ansettelse.<sup>1)</sup> Tallet var steget til 591 i 1870 og 1.364 i 1910.<sup>2)</sup> Det var kommune og fylke som ansatte og lønnet jordmødrene. Deres viktigste inntektskilde var imidlertid stykkbetaling fastsatt i regulativet av 1839. Satsene var ellers gradert etter de fødendes sosiale status. Fattiglemmer, som ikke kunne betale, ble hjulpet av veldedighet.

Først ved ny lov av 19. desember 1898 kom faste statstilskudd til jordmørlønningene. Det ble fastsatt et minstebeløp for den kommunale lønn som vilkår for at staten skulle yte statstilskudd. Den nye loven opprettholdt næringsmonopolet for jordmødrene, men tillot også andre å yte hjelp "ved almindelige og naturlige Fødsler". Effektene av jordmødrenes virke er ikke nærmere utforsket. På forhånd er det ikke gitt at de bestandig var positive. Jordmødrenes bruk av tang ved fødsler, var således omstridt, bl.a. ble det fra legehold hevdet at tang bidrog til unødvendige fødselskader. På den annen side er det lite trolig at tallet på jordmødre hadde økt såpass sterkt, hvis ikke man på lokalt hold hadde vært tilfredse, spesielt når man husker at deres gasjer var betalt av fylke og kommune.

Av betydning for helsetilstanden var også landets distriktsleger. I et raskt økende antall ivaretok distriktslegene fra 1814 det offentlige helsevern. Den gang da landet nesten ikke hadde privatleger, dekket distriktslegene også behovet for privat sykepleie. Ordningen som hadde paralleller i Sverige og Danmark, spores tilbake til 1700-årene og mønsteret var den

---

1) Ibid. s. 3.

2) Historisk Statistikk 1968, tabell 34.

danske ordning med landfysici og distriktskirurger fra den tid.<sup>1)</sup> Det ble klem på sakene da Stortinget i 1816 vedtok at staten skulle overta en del av lønningene og alle utgiftene med distriktslegenes oppgaver.<sup>2)</sup> I internasjonal sammenheng var distriktslegeordningen i 1800-årene nokså enestående.<sup>3)</sup>

Samlet hadde Norge i 1814<sup>4)</sup> en legestand på 38 fysici og 4 stadsfysici. Stadsfysici, bylegene, var kommunale embetsmenn i de fire stiftsbyene Kristiania, Kristiansand, Bergen og Trondheim. De fortsatte også etter 1816 å være lønnet av bykassene. Det statlige distriktslegevesen omfattet 31 leger i 1814 og 152 distriktsleger i 1900.<sup>5)</sup> Utviklingen sees i tabell 5.1.

Tabell 5.1 Distriktsleger i Norge, Danmark og Sverige 1800-1900.

År	Norge	Per 100.000	Danmark	Per 100.000	Sverige	Per 100.000
1800	-		60	6	31	1,3
1825	29	3	67	7	43	1,6
1840	63	5	69	5	-	-
1850	60	4	80	6	66	1,9
1870	126	7	93	5	131	3,1
1900	152	7			138	2,6

Kilde: Danmark: V. Falbe Hansen, Danmarks Statistik, Kbh. 1881, V, s. 77. Befolkningstall i K. Vedel-Petersen, Danmarks Statistik, s. 31.  
 Norge: Ot.prp. nr. 39, 1911, Bilag s. 39, Norges Hof & Stats-Calender 1826, s. 134-138  
 Befolkn.tall i Historisk Statistikk 1968, tab. 13.  
 Sverige: BISOS, Litt. K, 1864 og 1900, Hälso- och sjukvård, oversendt av L. Jörberg, Lund.  
 Befolkn.tall i Statistisk Årsbok för Sverige 1926, s. 37.

- 1) V. Falbe Hansen & W. Scharling, Danmarks Statistik, Kbh. 1881, V, s. 77.
- 2) "Det norske civile Lægevæsens historiske Udvikling", Bilag til Ot.prp. nr. 39, 1911, s. 43.
- 3) Lars G. Sandberg, The Case of the impoverished Sophisticate: "Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I", Journal of Economic History, Vol. XXXIX, 1979, s. 234.
- 4) "Det norske civile Lægevæsens historiske Udvikling", s. 19.
- 5) Ibid. s. 39.

Tabell 5.1 viser bl.a. at Norge hadde større appetitt på distriktsleger enn både Danmark og Sverige. Den svenske ordning med provincial-läkare, lignet på den norske og den danske. Forholdmessig lå Sverige langt bak Norge på dette område. Det samme gjaldt til dels også Danmark. Distriktslegeordningen fremtrer derfor som et interessant fenomen også i skandinavisk sammenheng. Om lag fjerdeparten eller 39 av distriktslegene virket i de tre nordligste fylkene i 1900. Det var ikke tilfeldig.

Distriktsleger i Norges fylker i årene 1848, 1869, 1900.\*

Fylke	1848	1869	1900
Akershus Amt	1	4	4
Smålenene Amt	2	4	4
Hedmark Amt	2	6	6
Kristians Amt	3	8	8
Buskerud Amt	2	6	7
Jarlsberg & Larvik Amt	1	3	3
Bratsberg Amt	3	7	7
Nedenes Amt	1	5	5
Lister & Mandal Amt	1	3	5
Stavanger Amt	5	8	8
Søndre Bergenhus Amt	4	9	11
Nordre Bergenhus Amt	6	10	13
Romsdal Amt	6	10	11
Søndre Trondheim Amt	6	9	11
Nordre Trondheim Amt	3	7	10
Nordland Amt	7	13	18
Troms & Finmark Amt	8	14	21
I alt	60	126	152

\* Kilde: St. Forh. 1868/69, St.innst. nr. 45, 153.  
St. Forh. 1911, Ot.prp. nr. 39, Bilag 2, s. 35-39. (Den kgl. legekommisjons Innstilling om nyordning av det sivile legevesen.)

Fra disse familiene spredtes en del viten til befolkningen i nabolaget om hygiene, smitte, matstell, barnepleie og en rekke andre indirekte gevinster som fulgte med selve distriktslegeinstitusjonen. De indirekte fordeler som innebar nyttevirksomheter for ikke-betalende, men ikke tillot eksklusjon, var begrunnelsen for det offentliges ansvar. Staten betalte i imidlertid bare en viss del av distriktslegenes lønninger. Ut over dette betalte deres pasienter stykkpris etter regulativ, som sikkert ble praktisert høyst liberalt, "for her gikk det ikke an å si at den som ikke kunne betale, fikk intet".<sup>1)</sup>

1) Schweigaard i St. 13. august 1857. St.tid. 1857, s. 747.

Statssubsidiene til legelønningene gjorde det mulig å skaffe medisinsk ekspertise til utkantstrøk som etter inntektsnivå og antall kunder ikke kunne ventes å ha legedekning. Derved ble markedssvikten på dette område nesten fjernet. Denne tolkning gjengir også de begrunnelser og hensikter som var fremme den gang. Idealet var å nærme seg markedstilpasningen mest mulig, og bare komplettere der det knep. Vi nøyer oss med ett eksempel: Distriktslegenes minstelønninger ble i 1817 satt til 240 spd. i Syd-Norge, mot 400 spd. i de nordligste fylkene, slik at det ble tatt hensyn til den begrensede adgang til privat praksis som legestillingene nordpå gav anledning til.<sup>1)</sup>

Etter 1837, da direkte skatt til staten praktisk talt var opphevd, kan man si at landdistriktene fikk et gratis gode, for så vidt distriktslegenes lønninger var dekket av statskassen. Etterspørselen etter distriktsleger var iallfall kraftig og vedvarende hos landrepresentantene. Dette syntes byrepresentantene ikke noe om, all den stund byene betalte sine egne byleger. Nye ordninger for de største byene kom da i stand fra ca. 1860 og utover.

I 1912 var situasjonen den at staten dekket lønnen til distriktslegene, og deltok med en halvpart av gasjene for 6 stadsfysici i de største byene, mens de øvrige byer fortsatt underholdt sine egne by- eller stadsleger.<sup>2)</sup> I de tilfelle byer ikke hadde kommunale leger, var publikum henvist til markedet.

Også på andre områder ble det offentlige helsevern utbygget. Penger til bygninger og personale ble bevilget av Stortinget i 1848 for en bedre behandling av sinnsyke, samme år for leprapasienter og i 1851 for fengselsfanger. Viktigere for næringslivet var imidlertid at Stortinget i 1848 vedtok å overføre karanteneutgiftene til statskassen. Hittil hadde skipskapteiner måttet punge ut. Logikken som seiret var at det her var tale om et kollektivt snarere enn et privat gode, som følgelig måtte betales av det offentlige. Mye av arbeidet ved de nye anstaltene var naturligvis preget av rutine. Det bør likevel huskes at det var ved spedalske-stiftelsen i Bergen, en av tre slike institusjoner i landet, at Armauer Hansen (1841-1912)

---

1) Ot.prp. nr. 39, 1911, Bilag s. 44.

2) B. Morgenstjerne, s. 102.

gjorde de arbeider som i 1873 førte til oppdagelsen av leprabasillen, om lag 10 år før Koch oppdaget tuberkelbasillen og bare 3 år etter at Pasteur hadde fastslått det mikro-biologiske grunnlag for slike sykdommer. I 1875 ble det offentlige helsevern samordnet under et statlig helsedirektorat under ledelse av en egen helsedirektør, som fikk til oppgave å se til at vernebestemmelser ble fulgt. Det gjaldt bla.a. helserådernes virksomhet, distriktslegenes arbeid, jordmødre og veterinærene, samtidig som nye oppgaver stadig ble aktuelle. Blant disse var inspeksjon av offentlige lokaler, av slaktehus og drikkevannsforsyning. Alle var av forebyggende art.

Altså var det offentliges bidrag til bedret sunnhetstilstand i 1800-årene ikke først og fremst av medisinsk art. De viktigste bidrag ved siden av vaksinasjonen var snarere ordnet forsyning av rent drikkevann til husene i de store byene, samt sanitære kloakkanlegg og spillvannsrør. Bergen og Oslo og byene ellers var naturlig nok tidligst ute. Begge hadde arvet anlegg med treledninger inn til bykjernen der man hadde åpne vannposter. Ikke minst brannfare stimulerte anstrengelsene på å få i stand bedret fremføring av vann. Det var etter brannen i Kristiania 15. april 1858 at bystyret gikk inn for anlegg av nytt vannverk, med et rørnett bestående av støpejernsrør, og med inntak fra Maridalsvannet. En pionerskikkelse var ingeniørkaptein J.B. Klingenberg. Han stod for byggingen av Bergens vannverk 1852-1855, og dernest for hovedstadens anlegg i 1858.<sup>1)</sup>

Kloakkvesenet i hovedstaden var langt inn i 1850-årene ikke ulikt det Kristin Lavransdatter kan ha opplevd. Bygårdene hadde sine do gjerne i forbindelse med stallen ute i gårdsrommet. Her var det gravd en kum hvor gjødselen av mennesker og dyr ble samlet. Kummene var dels tørrmuret, i sjeldnere tilfelle sementerte, og noen ganger uten noen fôring. Herfra rant da forurensningen utover og blandet seg med grunnvannet. Når gårdens drikkevannsbrønn lå i nærheten, ser en straks faren for forurensning. Doene ble tømt uregelmessig, og bare når de var fulle, eller stanken ekstra sjenerende, for privat regning av byborgerne selv, eller hentet av en av Aker-bøndene mot en godtgjørelse. Kommunen hadde en nattmann på budsjettet som besørget renovasjonen av private og kommunale doer. Oppgaven ble over-

---

1) Femtiårsberetning om Christiania Kommune 1837-1886, Chra. 1892, s. 161-184, Bergen 1814-1914, ved C. Geelmuyden & H. Shetelig, Bergen, 1914-19, Bind 2, s. 107-113, 115.

dratt et pudrettselskap (renovasjonsselskap) i 1867 og det var først i 1890-årene at byens kommunale renovasjonsvesen var sånn noenlunde utbygget til å ivareta oppgavene. Hovedstadens kommunale renholdsverk stammer fra 1896.<sup>1)</sup> Til sammenligning nevnes at Bergen bystyre i 1839 ansatte en fast renovatør, med 200 spd. gasje i året til å holde rent Torvet og allmenningene og vedlikeholde skarnbrygger og skarnhusene. De siste var de kommunale priveter. Dessuten skulle han ha rett til å overta nattmannens tidligere kontrakt om å gjøre avtaler med privathusholdninger om bortkjørsel av boss. Rundt 1877 ble renovasjonsvesenet gjort til kommunal oppgave og utgiftene dekket over byens budsjett.

Den økonomiske avkastning av nevnte tiltak er ikke søkt målt for Norges vedkommende. Undersøkelser for bl.a. USA har gitt som resultat at det er klar statistisk sammenheng mellom investeringer i offentlig sunnhetsvern og økt levealder på alle årsklasser.<sup>2)</sup> Estetikk er også penger, eller hva skal man si til notisen i Den bergenske Controllør i 1833? Der heter det: "Hver natt føres innholdet av kanskje flere hundre skarnkasser hen på offentlige allmenninger eller private brygger, hvor det gis sjøen til pris og oppfyller Vågen med uhumskheter i den skammelige grad, at fiskene kreperer om sommeren så snart de kommer til Torget. Derfor må fiskekistene legges på avstand og holdes i stadig bevegelse, inntil markedet begynner. Også tillands utbringes på denne maner mange kister ved nattetid og henkastes på nærmeste offentlige sted. Når politimesteren ville umake seg ned på en av våre allmenninger en morgenstund og ta i øyesyn hvorledes den ser ut, så behøvde han den dag ikke noe brekkmiddel."<sup>3)</sup>

### Et utviklingsmønster

Takten i utbyggingen har et par slående trekk. De kan sammenfattes i fire punkter, som er innbyrdes forbundet.

- 
- 1) Femtiårsberetning om Christiania Kommune 1837-1886, Chra. 1892, ss. 184-190, og Beretning om Kristiania Kommune for Aarene 1887-1911, Kra. 1914, ss. 128-129.
  - 2) E. Meeker, "The improving Health of the United States", Explorations in Economic History, Vol. 9, 1971-72, p. 353-373.
  - 3) Bergen by 1814-1914, Bind 2, s. 107.



1. Først satte ekspertisen et vilkårlig minstemål for tjenestene. I dette tilfelle var det de medisinske sakkyndige ved Universitetet i Kristiania, men et eksempel på et vilkårlig fastlagt minstemål før 1814 sporer man også i jordmorreglementet av 1810.
2. Dernest iakttas et følt behov hos et klientell som er blitt bevisst et hittil ukjent gode.
3. I neste omgang blir et følt behov politisk artikulert. Eksempel herpå ville være ønsket fra lokalt hold om en distriktslege, som omsider utfeltes i forslag fra departementet om bevilling.
4. Endelig registreres et komparativt behov. Med det siktes til det velkjente forhold at mennesker ønsker å bli lik naboene. I dette tilfelle innebar det at når først periferien i medisinsk forstand hadde fått øynene opp for den standard som sentrum nøt godt av, utløste det ønsket om å etterligne. Mekanismen, som hadde preg av automatikk, virket til en uunngåelig økning i de offentlige uttellingene på dette område.

En slik firetrinnsrakett møter vi på en rekke andre områder i oppbyggingen av det kollektive tjenestetilbud i 1800-årene, men oftere bare de tre siste trinn, idet lokale ønskemål om allerede kjente tjenester bringes inn til avgjørelse i landets sentrale statsorganer. Jernbanene gir gode eksempler på slike ønskemål.

Endelig nevnes at statens utgifter til helsevern var 266.000 kroner i 1850 mot om lag en million i 1875. Det svarte til 0,7% av bruttoinvesteringene i Norge det år. Utgiftene steg så til 3,2 millioner i 1900 og 5,7 millioner kroner i 1914, som utgjorde henholdsvis 1,5% og 1,4% av bruttoinvesteringene i de årene. Nærmere omtale herom er gitt i tabellvedlegget og i kapittel 4.

#### Investering i utdanning

"Boghylden er den Stige, der fører til at blive Overmandens Lige" sa Wergeland. Det er også alminnelig å fremheve at utdanning har betydning for økonomisk fremskritt. Synspunktet hviler på den allmenne iakttagelse at vekstraten i fremskrittet, målt ved bruttonasjonalproduktet, har vært større enn vekstraten både for arbeidsstokken, for realkapitalen og for

naturressursene.<sup>1)</sup> Den observerte forskjell tilskrives da høyere arbeidstelser kvalitativt sett, noe som spiller hen på større ferdighet og mer kunnskaper, deriblant kunnskap om organisasjon av arbeidet. Utdanning settes gjerne i forbindelse med bedre arbeidsvaner, større pålitelighet, større omstillingsevne og evne til å flytte når mer lønnsomme jobbutsikter åpner seg.

Når kunnskapsformidlingen i vårt land, som i de fleste andre land, har skjedd i offentlig regi, henger det, som vi har sett, sammen med særtrekk ved slike tjerester. Det er vanskelig å utelukke de ikke-betalende, og den enes forbruk utelukker ikke andre. Forbruk av kunnskap er altså ikke-rivaliserende, sammenlignet med allminnelige privatgoder. Derfor gikk det norske storting raskt i vei med å bevilge penger til utdanning uten å føle at forsamlingen forbrøt seg mot den økonomiske liberalismes grunnsetninger. I det følgende skal vi skissemessig ta for oss hvor Stortinget satset midlene. Hvor mye midler som ble satset, er omtalt i kapittel 4 foran. Detaljer omtales i slutningen av dette kapittel.

### Grunnopplæring

Plikt til å motta grunnopplæring i Norge går som kjent tilbake til 1739 og utsprang fra kravet om konfirmasjon knesatt et par år tidligere. En reform kom med loven om allmueskolevesenet i 1827.<sup>2)</sup> Loven fastsatte skoleplikt (§ 15) fra det fylte 7. år, unntaksvis 8 år inntil konfirmasjon. Her antydes da en seks eller syvårig skolegang. Skolelengde fastslås (§ 6) til i det minste 3 måneder, eller hvor det måtte finnes ugjørlig, 2 måneder om året. Pensuminnholdet var avgrenset (§ 14) til lesning, religion og bibelhistorie, sang, skrivning og regning. Minstemål for utstyr (§ 14) skulle være en bibel, et nytestamente, en salmebok, en postil, en Grunnlov

- 
- 1) Se f.eks. The Residual Factor and Economic Growth, OECD, Paris 1964, 279 s., en rapport om de økonomiske sider ved utdanning. Juul Bjerke, Langtidslinjer, s. 50, kommer til at hele 44% av veksten må tilskrives en rest som følge av "teknisk forbedring" i tiden 1865-1894. For tiden 1900-1956 var teknologi-faktoren ansvarlig for 61%, og bare 39% kunne tilskrives større innsats av realkapital og arbeidskraft. Lignende data legges frem for USA og Finland, ibid. s. 51.
  - 2) E. Höigård & H. Ruge, Den norske skoles historie, Oslo 1947, 2. utg. 1969, en generell oversikt.

for Norge, og en regnebok. Lærerlønninger var fastsatt til 20 spd. årlig samt dekning av utgifter i skoletiden (§ 7).<sup>1)</sup> Etter bestemmelsene om oppsyn, eksamen, regnskapsførsel og kunnskapskrav, må skolen best sees som en gren av den offentlige religionsdyrkelsen i riket den gang.

Hvor mange barn fikk opplæring? Forholdsvis sikre data foreligger fra 1837 da telling for hele riket kom i stand. I riket undervistes det årlig i 7.260 skoler, i alt 178.000 elever. Av disse gikk 152.000 elever i omgangsskole eller 85%. Resten, 15%, gikk i faste skoler.<sup>2)</sup> Byene hadde sitt atskilte skolevesen til ut i 1880-årene, og allmueskolen var langt på vei et mindreverdige gode som bare de var henvist til, som ikke kunne betale for noe bedre. Synspunktet støttes av statistikken. I byene i 1837, for eksempel, mottok i alt 7.480 elever undervisning utenfor allmueskolen av i alt 12.130 barn i skolepliktig alder. Borgerne sendte sine barn til private borgerskoler, en rett som var hjemlet i loven av 1827. Den offentlige allmueskolen var altså for allmuen. Heri sporer man en rest av standsamfunnet.

Byene fikk ny skolelovgivning i 1848, landdistriktene fikk vente til 1860. Landsfolkeskoleloven av 1860 var ansett som en milepel i samtiden. Loven av 1827 forutsatte lokal, men ikke privat finansiering. Det innebar lov-hjemlet forskjellsbehandling. Loven av 1860 innførte statsbidrag til landsfolkeskolen, vesentlig til dekning av lærerlønnene. Skiftet var likevel dramatisk. På kort tid forsvant omgangsskolen på landsbygda nesten helt. Den ble erstattet av faste skoler. I 1853 hadde landet fortsatt 6.996 omgangsskoler mot 419 fastskoler. I 1870 hadde tallet på omgangsskoler sunket til 2.135 og i 1900 til en rest på 212. Fastskolene derimot økte til 2.600 i 1862 og 5.110 skoler i 1880, som utgjør en betydelig investering i fysisk kapital.<sup>3)</sup> Skolegangen ble satt til 7 år, og omfatter etter loven 9 og 12 uker, hvert år.<sup>4)</sup> Samtidig ble fagkretsen utvidet, bl.a. til historie, geografi og gymnastikk.

---

1) St. Forh. 1827, Ot. 2. mai s. 162-228.

2) Historisk Statistikk 1968, tabell 329.  
Historisk Statistikk 1978, tabell 346.

3) Ibid. tabell 329.

4) Beretning om Almueskolevesenets Tilstand i Kongeriget Norges Landdistrikt 1861-1863, utg. KUD, A. N<sup>o</sup>. 1, Chra. 1866, s. 3.

Bekjennelsespreget vek til fordel for verdslige synspunkter. Litt etter litt ble evigheten en privatsak, dyktiggjøring for morgendagen, derimot, en offentlig plikt. Nye folkeskolelover for landet og byene i 1889 førte denne oppfatningen ytterligere videre. Idealet bak folkeskoletanken ble bare langsomt realisert i byene. En betydelig del av de skolepliktige barna i byene fortsatte i privatskoler. I 1880 fikk mer enn en tredjedel av elevene privatundervisning, i 1920 fortsatt en femtedel, 17.000 av i alt 96.000 elever.<sup>1)</sup>

Ekspansjonen i elementærundervisningen var med andre ord vesentlig av kvalitativ art. Iallfall var andelen av aldersgruppen 7-14 år som mottok elementær undervisning 86,4% i 1837 og 92% i 1920. I 1970 var andelen 97%. Altså var dekningsgraden i 1837 nesten på samme nivå som i 1920.<sup>2)</sup> Den kvalitative hevning bunnet i økt antall skoledager hvert år, men også i mer kvalifiserte lærere, bedre utstyr og materiell i skolene, en utvikling som fortsatt går for seg.

Et blikk over Kjølén har interesse. Når det gjelder elementær opplæringen, kommer Norge bra fra sammenligningen. Lov om tvungen grunnpoplæring i Norge stammer, som nevnt, fra 1827, en tilsvarende lov i Sverige daterer seg fra 1842.<sup>3)</sup> I 1847 viste en landstilling i Sverige at 39% av barn i årene 7-14 mottok elementærundervisning i allmueskolene, mot altså 86% i Norge i 1837.<sup>4)</sup> En tolkning av forskjellen, som har mye for seg, er at en tilsvarende større del av de svenske barna mottok undervisning i privatskoler. Marsjen fra omgangsskole til fast skole skjedde også i Sverige, men Norge la i vei raskere. I 1886, det første år som tillater sammenligning, utgjorde omgangsskolene i Sverige fortsatt 30,4%, 3.146 skoler av i alt 10.348, mot 15,1% i Norge, 968 skoler av totalt 6.418.<sup>5)</sup> De tilsvarende forholdstall var sunket til 27,1% for Sverige i 1895 mot 11,6% i Norge.

---

1) Historisk Statistikk 1968, tabell 329.

2) Erik Dahl, Sammenhenger mellom utdannelsesnivå og økonomisk vekst, Seminar, Øk. Hist., NHH 1978, 22 s. Utlånes på henvendelse.

3) Lennart Jörberg, "Some Notes on Education in Sweden in the Nineteenth Century", art. i Annales Cisalpinæ d'Histoire Sociale, Pavia, 1972, s. 61-74.

4) Ibid. s. 66.

5) Ibid. s. 67.

Før vi forlater grunnskolen, skal vi streife spørsmålet om nyttevirkningene. Til en ytterkant kan man hevde at avkastningen på de statlige bevilgninger til grunnopplæring var beskjeden, iallfall mye lavere enn den gjennomsnittlige avkastning på privat kapital. Et holdepunkt i den sammenheng er at kravet om skoleplikt i førstningen møtte motstand på lokalt hold, det vil si, foreldre fant at skoleskatten ikke gav rimelig avkastning. En annen påstand er at den boklige lærdom de unge sønner kunne ha, ikke spilte synderlig rolle for de vekstskapende jobbene i 1800-årene, for eksempel i skipsfart, i fiskeriene eller i jordbruket. Slike jobber lærtes på jobben, ikke på skolebenken. Presser man synspunktet, kommer man til å stille spørsmålet om statens skolebevilgninger i det hele burde trekkes inn i investeringssammenheng.

Til den annen kant kan man hevde at selv om den statlige avkastning på grunnopplæring kan ha vært lavere enn avkastning på privat kapital, taper ikke bevilgningene sin karakter av investering av den grunn. Leseferdighet var en forutsetning for å gå videre på neste skoletrinn, det være seg seminarerne, navigasjonsskolene, teknisk aftenskole eller jordbruksskolene. I denne belysning er det ganske enkelt uholdbart å hevde at de vekstskapende næringer i Norge i 1800-årene ikke forutsatte og trakk veksler på elementære kunnskaper i lesning og skrivning.

### Mellomtrinnet

Mellomtrinnet omfattet årsklassene 14 år til 19 år. Opp til 1860-årene var de skoletilbud som fantes stort sett innsiktet mot latin og forberedelse til universitetsstudiet. Dette forhold, sammen med det beskjedne antall elever som selv betalte en del av utgiftene privat, og tidens lave sosiale mobilitet, gjør dette opplæringstilbud nokså uinteressant i næringsøkonomisk sammenheng. Artiumskullet utgjorde således bare 23 i gjennomsnitt i årene 1816-1820, i 1846 bestod 59 oppmeldte prøven, og i 1860 hele 87 kandidater, iberegnet privatistene.<sup>1)</sup> Latin ble stormsentrum i Alexander Kiellands diktning og i europeisk skolehistorie. Den nye materielle fremskritt-filosofi slo gjennom på dette område i Norge i 1869. Det år kom lov om offentlige skoler for den høyere allmenndannelse. Loven innførte en ny

---

1) Historisk Statistikk 1968, tabell 339.

ideologisk innsiktning for skoletrinnet, større statlig kostnadsansvar og nye faglinjer. Skoletrinnet ble fra nå av kalt gymnaset. Virkningene lot vente på seg. Av 193 uteksaminerte artianere i 1871 var 193 latinere. I 1880 kom 113 fra latinlinjen av i alt 172 artianere og 59 fra den nye reallinjen, innført i 1869. Først i 1897 gikk tallet på realister forbi latinerne, med 178 mot 119 beståtte kandidater. Av 1897-kullet var ellers 6% jenter, 19 kandidater av de i alt 297 heldige som stod. Det år var det ellers oppmeldt 375 kandidater, altså strøk 78 eller 21% av de oppmeldte.<sup>1)</sup>

I tillegg omfattet også mellomtrinnet de såkalte "middels- og realskoler" i byene, som fra 1869-loven løsrev seg fra latinåket, og ble en selvstendig allmenndannende mellomscole. De tilsvarende skoler i landdistriktene kaltes de "høyere allmueskoler". I 1861 var der 14 skoler av dette slag med 471 elever.<sup>2)</sup>

Finansieringen var i regelen ordnet i analogi til markedstilpasningen. Mot at kommunene ytet en del, varierende fra 25% til 50% for de ulike skoleslag, gav så Stortinget statstilskudd for det øvrige. Likebehandlingsprinsippet ble bevisst utnyttet på dette område. Utgiftene fór tilsvarende raskt i været.

### Fagopplæring

Troen på materielt fremskritt fikk for alvor makt over sinnene i 1840-årene. I vår sammenheng er det verdt å minne om at Indredepartementet ble opprettet i 1845. I dette tiår begynte Stortinget å bevilge penger til fagskoler og fagkunnskap som var nødvendig for å delta i det internasjonale fremskrittet. Lærerseminarene hadde støtte fra Opplysningsvesenets fond fra 1820-årene, sogneboksamlinger fra 1839, amtlandbruksskoler fikk midler over statsbudsjettet fra 1842, sjømannsskoler fra 1848, teknisk undervisning en klatt samme år, stipendier ble bevilget til håndverkere og agronomer i 1851, til forstmenn i 1854 og ut i 1870-årene til de tekniske

---

1) Ibid. tabell 339.

2) Beretning om Almueskolevæsenets Tilstand 1861-1863, s. 4.

skolene i Trondheim (1870), Kristiania (1873) og Bergen (1875), reist på lokalt kommunalt initiativ.<sup>1)</sup> I tillegg nevnes de tekniske aftenskoler for håndverkere, bl.a. Stavanger (1878) og Kristiansand (1879). Argumentasjonen for nye bevilgninger støttet seg på et krav om likebehandling som Stortinget vanskelig kunne avvise.<sup>2)</sup> Nye fagområder kom inn etter hvert, særlig innen landbruk.<sup>3)</sup> Sine egne oppholdsutgifter måtte elevene selv dekke, undervisningen var gratis. Samtidig ble det gitt økte bevilgninger til abnormskolene for døve, blinde og evneveike. De minner oss om at investeringer i ferdigheter med forventning om senere avkastning, en tanke som var fremme i debattene, uten skarpe overganger glir over i rent humanitære bevilgninger, der eventuell senere avkastning ble uten interesse.

Ellers er det viktig å utheve at høyere teknisk opplæring ikke kom i stand i Norge i 1800-årene.<sup>4)</sup> Det stiller Norge i kontrast til øvrige land i Europa. Likeså er det viktig å være oppmerksom på at handelsundervisning ikke ble støttet av staten i 1800-årene. Alt i 1847 opprettet Handelens Venner Christiania Handelsinstitut. Det ble omgjort til Kristiania Handelsgymnasium i 1875 og fikk senere kommunal støtte. Initiativet utgikk også denne gang fra Christiania Handelsstands Forening. Mønsteret var de offentlige handelsskoler i Dresden, Leipzig og Chemnitz.<sup>5)</sup> Fagkretsen omfattet merkantile fag, språk, historie, matematikk, kjemi, teknologi, fysikk, stenografi, nasjonaløkonomi og skjønnskrift, og virker selv i dag moderne. Fiansieringen skjedde ved innsamlede fondsmidler og kommunale tilskudd. Keilhau nevner at skolen ble drevet etter moderne prinsipper, for alt i 1850-årene stod dørene åpne for kvinnelige elever.

- 1) Se 25-års jubileumsberetning 1912-1937, Oslo 1937, om Bergen, Oslo og Trondheim tekniske skoler, 490 s., og Festskrift ved Bergens ved Bergens Tekniske Skoles 25. Aars jubileum 1900, Bergen 1900, 196 s.
- 2) F. Hodne, "Likebehandlingsprinsippet for statens bevilgninger til grunnlagsinvesteringer i Norge 1840-1870", Hist. Tidsskrift, 1972, s. 1-36.
- 3) Se f.eks. listen hos Morgenstjerne, Den norske Forvaltnings- og Næringsret, s. 98-99 og Landbruksundervisningen i Norge gjennom hundre år 1825-1925, Oslo 1926, 510 s.
- 4) S. Lilley, "Technological Progress and the Industrial Revolution 1700-1914", Fontana Economic History of Europe, vol. III, Göran Ahlström, "Higher Technical Education and the Engineering Profession in France and Germany during the 19th Century", Economy & History, vol. XXI:2, 1978, ss. 51-89.
- 5) Femtiars-Beretning om Christiania Kommune 1837-1886, Chra. 1892, s. 321 ff. og Wilhelm Keilhau, Handelens Venner og Oslo Handelstands Forening, ss. 135 ff. og 163 ff.

Ved Tanks skole i Bergen hadde man fra 1850-årene gitt undervisning i handelsfag, og fra 1899 ble det opprettet 2-årig handelsgymnas ved skolen. Ved private gaver kom så Bergen Handelsgymnas i gang i 1904 som egen institusjon i egen bygning.<sup>1)</sup>

Når merkantil og høyere teknisk opplæring ikke vant tilslutning i Stortinget i 1800-årene, var årsaken, til forskjell fra formelle angitte grunner, ikke bare mangel på midler, ei heller uvilje mot å gi penger til opplæring. Listen foran viser det. Ei heller var regjeringen passiv, tvertom. I 1833 ble forslag til en teknisk skole forelagt Stortinget, i 1845 forelå to forslag til Stortingets behandling, det ene til opprettelse av en polyteknisk skole, det andre om opprettelse av en høyere borgerskole som skulle gi forkurs for polyteknikere. I 1854 og 1857 la regjeringen frem forslag til en polyteknisk høyskole med fullstendige tegninger og planer for pensja og finansiering. En regjeringskommisjon ble oppnevnt og den la frem forslag for Stortinget i 1860 om en polyteknisk skole, og på ny i 1869.<sup>2)</sup> Stortingets flertall sa nei. Trolig må årsakene søkes i manglende forståelse for teknisk og industriell kunnskap hos den gjennomsnittlige stortingsrepresentant som den gang hadde sin bakgrunn på landsbygda. Da saken var oppe i 1860, sa Johan Sverdrup bl.a. "naar Budgetkommitteen naa er gaaet ind paa betydelige Tilskud til Landøkonomien, hvorimod jeg forøvrig Intet har at indvende, saa siger jeg, at den Nytte, man vil have af disse, forsvinder som en Ubetydelighed i Sammenligning med den, man vil have af en polyteknisk Lærestalts Indflydelse paa Landets industrielle Virksomhed".<sup>3)</sup>

På den annen side unngikk man i Norge å sløse med statsmidler, som kunne ha resultert i oppkomsten av et akademisk proletariat. Advarsler mot den fare verserte i stortingsdebattene om polyteknisk utdanning i 1850-årene. Punktet minner om at ordningen med distriktsbidrag tvang frem en edruelig avveining av statlige bevilgningers nytte i forhold til alternative privatgoder. Stortingets representanter var med andre ord på det rene med at statsbevilgninger trakk med seg en reell skatterisiko for dem selv, ettersom spillereglene forbød bevisst skatteoverveltning den gang.

---

1) Bergen 1814-1914, Bind II, s. 561, 564.

2) Se St.prp. nr. 22, 1868/69, "Opprettelse af Polytekniske Lærestalter".

3) St. 1860, 27. mars, s. 766. Proposisjonen er St.prp. nr. 3 1859/60. Opplysn. ellers fra Polyteknisk Tidsskrift 1865, vedlegg "Forslag til Opprettelse af en Polyteknisk Skole i Christiania", Mallings, Chra. 1865, 16 s.



Landets tekniske fagfolk ble på denne bakgrunn tvunget til å søke utdanning i utlandet. Dette felt er stort sett utforsket. To stikkprøver gjengis her. Først nevnes at Norske Sivilingeniørers Forenings arkiver inneholder en komplett fortegnelse over norske studenter immatrikulert ved Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich, fra skolens stiftelse 1855 til 1953. Av denne går det fram at 98 nordmenn var opptatt som ingeniørstuderende 1855-1900, og 46 i årene 1900-1915, altså i alt 144 kandidater.<sup>1)</sup> Det er videre foretatt en granskning av adressefortegnelsen over uteksaminerte kandidater fra Darmstadt Technische Hochschule 1850-1885. Blant navnene finner man 11 sikre norske teknikere eller ingeniører, 1 kandidat fra Darmstadt, som senere virket i Norge, og 1 kandidat som kunne ha vært fra Bergen i Nederland snarere enn Bergen i Norge (Erwolder).

Siden en slik liste er såpass sjelden og kandidatenes hjemsted i Norge er såpass overraskende, gjengis de 13 kandidatene nedenfor:<sup>2)</sup>

1. Aas, Peter, Hiterdal, 1859
2. Agthe, Karl, Christiania 1883-85
3. von Brunhoff, Karl, Christiania 1857-58
4. Ege, Heinrich, Bergen, 1858-59
5. Erwolder, Theodor, Bergen, 1858-59 (Nederland ?)
6. Heiberg, Einar, Christiania, 1857-59
7. Hveding, Jens, Bergen 1857-58
8. Kooter, Cornelius, Bergen, 1856-58
9. Kyelland, Alfred, Lyngdal, 1856-58
10. von der Lippe, Darmstadt, 1853-54, senere Stadtbaumeister, Bergen
11. Trumpy, Alfred, Bergen, 1857-58
12. Undahl, Johann, Fjellberg Prestegjeld, 1874-75
13. Rasmussen, Sivert, Flekkefjord, 1886 (ett sem.)

---

1) Jeg takker Bjørn Slungaard, Norske Sivilingeniørers Forening, Oslo, for anledning til å granske kopi av Zürich-fortegnelsen.

2) Fotokopi av Adressen-Verzeichnis der ehemaligen Studierenden der Höheren Gewerbeschule, der Technischen Hochschule, sowie der polytechnischen Schule, bezw. technischen Hochschule zu Darmstadt, Darmstadt 1885, oversendt av arkivar A. Müller og rektor H. Böhme.

I stortingsproposisjonen om en polyteknisk høyskole i Norge fra 1857 nevnes at der i 1854 var 20 norske ingeniørstudenter ved utenlandske læresteder og 57 i 1857.<sup>1)</sup> Av de sistnevnte må altså 6 ha vært opptatt ved Darmstadt Tekniske Høyskole i det året. I videre korrespondanse med arkivaren ved høyskolen i Darmstadt er det gravd frem 24 sikre norske navn i tiden 1896-1900, de fleste innen elektroteknikk, to studerte maskinbygging og to studerte kjemi.<sup>2)</sup> Deres hjemsteder inkluderer navn som Stavanger, Kongsvinger, Ulvik i Hardanger, Bergen, Kristiania, Gjøvik, Hammerfest, Høyland, Grorud og Labro. Man finner her ingeniørfamilier som Steenstrup og Heyerdahl, bankfamilier (Heftye) men også handelsfamilier (Troye og Rønneberg).

Til utfylling nevner vi at ifølge Ingeniørmatrikkelen av 1961 utdannet Norges Tekniske Høyskole i Trondheim 123 sivilingeniører de fem første år av sin virksomhet, det vil si, opp til 1915. Til sammenligning ble det uteksaminert hele 302 ingeniører ved utenlandske læreseter i årene 1901-1915. Alene i årene 1911-1915 fikk 128 norske studenter eksamen som ingeniører ved utenlandske læresteder mot altså 123 ved NTH i Trondheim.<sup>3)</sup> Statistikken gir med andre ord helt klart dekning for den slutning at på 1800-tallet og langt inn i vårt århundre fikk landets ingeniører sin utdanning utenlands snarere enn i Norge.

#### Universitetsutdanning

Et blikk på universitet og dets kandidater i 1800-årene vil ytterligere understøtte tanken om at teknisk kunnskap kom inn i Norge utenom universitetet. Riktignok var A.M. Schweigaard (1808-1870) tilknyttet universitetet fra 1842 der han underviste bl.a. i statistikk og økonomi, og Ole Jacob Broch var lektor der fra 1850, noen få år senere professor, innen områdene matematikk, statistikk og fysikk. Matematisk-naturvitenskapelige fag gjorde seg likevel ikke særlig gjeldende. Det sees når blikket vendes mot arten av uteksaminerte kandidater ved universitetet i Kristiania opp til 1900.

- 
- 1) St.Forh. 1857, St.prp. nr. 3, s. 219-220.
  - 2) Brever fra arkivar A. Müller, Darmstadt Tekniske Høyskole. Navnelisten utlånes på henvendelse. Kopi avgitt til NIF.
  - 3) Ingeniørmatrikkelen. Norske sivilingeniører 1901-1955, red. B. Bassøe, Oslo 1961, s. XII.

I 1820 tok 20 kandidater eksamen, derav 5 innen jus og 3 innen teologi. Totalen var 102 kandidater i 1860, og 160 i 1900. Kullet i 1860 omfattet 21 teologer, 45 jurister og 30 medisinere. Kullet i 1900 omfattet tilsvarende 15 teologer, 82 jurister, 56 medisinere og farmasøyter, og bare 3 innen realfagene.<sup>1)</sup> Tallene er representative for hele 1800-tallet. Selv om universitetets undervisning var gratis for den enkelte student, var alene oppholdsutgiftene til et universitetsstudium en nokså effektiv barriere for studenter utenom de kondisjonerte. Embedseliten nøt et dannelsesmonopol, som til tross for sin uformelle karakter, likevel var effektivt i store deler av 1800-årene. Men man skal huske at uttrykket "bondestudenter" dekket en realitet fra 1850-årene. Bondesønner utgjorde eksempelvis 2,9% av utdannede medisinere 1815-69 mot 10,1% i tiden 1870-1909.<sup>2)</sup>

#### Mest subsidiering av grunnopplæringen

For å fastslå hva det offentlige gjorde for de forskjellige skoleslag, skal vi først sammenligne antall uteksaminerte med sine respektive årskull, tabell 5.2. I avslutningen gis en oversikt over utgiftsutviklingen, tabell 5.4. Statens innsats er åpenbart konsentrert om grunnopplæring, det gjelder hele 1800-tallet. Stilt opp mot de svenske og danske tall, kan de norske resultater virke beskjedne, men de ruver opp når de sees mot en europeisk, for ikke å si en internasjonal bakgrunn. Vi minner om at menneskelig kapital i form av kunnskaper er vanskeligere å utbygge og vedlikeholde enn fysisk kapital. Når dette er sagt, må det huskes at kvaliteten på opplæringen i byenes allmueskoler i 1850-årene var ring: etter Eilert Sundts oppgaver, to dager i uken.<sup>3)</sup> Likevel konstaterer vi at 87% av årskullene 7-14 år mottok grunnopplæring i 1837. Videre ser vi at artianerne var 0,1% av sitt årskull i 1820 mot 0,8% i 1900, åtti år senere. Universitetskandidatene påkaller lignende kommentar, de utgjorde 0,1% av sitt årskull i 1820 og 0,6% i 1900. Den tekniske undervisning kommer likevel langt bak, idet bare 0,1% og 0,2% av årskullet hadde eksamen fra slike skoler i Norge opp mot 1920.<sup>4)</sup> Merk at prosentene vil endre seg noe dersom en endrer aldersgruppen en vil bruke til sammenligning.<sup>5)</sup> Tabell 5.2 gir mulighet for å se tidsrommet 1820-1970 i sammenheng.

1) Historisk Statistikk 1968, tabell 342.

2) Tore Lindbekk, Mobilitets- og stillingsstruktur innenfor tre akademiske profesjoner 1910-1963, Oslo 1967, s. 244.

3) Eilert Sundt, Om Piperviken og Ruseløkbakken. Undersøgelser om Arbeidsklassens Kaar og Sæder i Christiania, Chra. 1858, Opptr. Tiden 1968, s. 42.

4) Historisk Statistikk 1968, tabell 342.

5) Se P. Munthe, Sirkulasjon, inntekt og økonomisk vekst, s. 292, for små avvik fra prosenttallene i tabell 5.2.

Tabell 5.2 Antall kandidater som tok eksamen fra real- og middelskoler, gymnas, universitet og høyskoler og tekniske skoler i Norge 1820-1970, i prosent av sine respektive årskull.<sup>a)</sup>

År	Real og Middel- skoler	Examen Artium	Universitet og høyskoler <sup>b)</sup>	Tekniske skoler <sup>c)</sup>
1820		0,1	0,1	
1830		0,4	0,4	
1840		0,3	0,7	
1850		0,3	0,3	
1860		0,3	0,4	
1870		0,6	0,3	
1880	1,4	0,5	0,4	0,1
1890	3,1	0,7	0,8	0,1
1900	4,5	0,8	0,6	0,2
1910	5,3	1,2	0,8	0,2
1920	8,8	2,0	1,0	0,3
1930	8,7	2,9	1,5	0,1
1940	15,2	5,7	1,7	0,5
1950	14,5	10,2	2,9	1,1
1960	27,5	11,1	2,9	-
1970	21,9	22,3	8,2	-

Kilde: E. Dahl, Sammenhenger mellom utdannelsesnivå og økonomisk vekst, NHH, Øk. Hist. Sem. 1978, s. 6.

- a) real- og middelskole: andelen av 16-åringene, artianere: andelen av 19-åringene, kandidater fra universitet og høyskoler: andelen av 24-åringene, de tekniske skoler: andelen av 19-åringene
- b) inkluderer altså NTH i Trondheim
- c) innbefatter de tekniske skoler i Oslo, Bergen, Trondheim (før 1910), Horten og Stavanger.

En kan plote inn i diagram data for utdanning og brutto nasjonalprodukt, og straks se at kurvene for begge stiger nokså parallelt. En sammenheng foreligger utvilsomt, men hvilken vei årsaksforholdet går, er vanskeligere å fastslå. Er det bedret utdannet arbeidskraft som skaper vekst eller er det økonomisk vekst som skaper høyere utdanningsnivå? Slik saken frem-

stilles her, må vi gå ut fra at utdanning og økonomisk fremskritt gjensidig påvirker hverandre i en vekselvirknings-prosess. En arbeidsstokk med større ferdighet vil tillate at den eksisterende realkapital utnyttes bedre samtidig som større ferdigheter gjør det mulig å ta i bruk mer avanserte tekniske hjelpemidler. I neste omgang vil det materielle fremskritt gjøre det mulig å avse mer penger til investering i ny kunnskapskapital. I det første tilfelle kan man si at økt kunnskap kommer først i årsakskjeden, i det andre tilfelle at økonomisk vekst skaper vilkår for en høyning av utdannelsesnivå. Overveielser av denne art leder oss til å betrakte både maskiner og ferdigheter som realkapital, den førstnevnte art er fysisk kapital, den andre kunnskapskapital (human capital).

### I skandinavisk sammenheng

I denne sammenheng vil vi begrense oss til en sammenligning med Sverige og Danmark for å få holdepunkt til å bedømme den offentlige innsats på dette område i Norge.

Ser vi på elementærtrinnet, som i denne sammenheng omfatter årsklassene 5-14 år, hadde Norge 60,8% av gruppen i skolegang i 1870 mot 56,9% i Sverige. Tall for Danmark er ikke tilgjengelig. Rykker vi frem til 1890, finner vi at de tre land lå temmelig likt, av nevnte aldersklasser gikk 63,6% i skole i Norge, 68,2% i Sverige og 68,4% i Danmark. Bildet forandrer seg bare ubetydelig i tidsrommet etter.<sup>1)</sup> Hvor mange ferdigheter tok barna med seg fra grunnskolen? Høigård nevner i denne forbindelse at i den norske omgangsskole i 1840 lærte bare 25% av barna å skrive og 13% å regne, men i 1853 var prosenten respektive 40% og 25%. I fastskolen var situasjonen lysere. I 1853 lærte 63% å skrive, opp fra 44% tretten år tidligere. Halvparten, 50%, av barna lærte å regne i 1853 mot 30% i 1840.<sup>2)</sup> Nivået varierte også sterkt fra distrikt til distrikt. Alt i alt får man et inntrykk av at elementærtrinnet foreløpig var elementært.<sup>2)</sup> En fremgangsmåte som ble brukt i Danmark var å la rekruttene gjennomgå lese- og skriveprøver. En undersøkelse ble foretatt i 1873 av i alt 9.131 rekrutter.<sup>3)</sup> Av disse kunne:

- 1) E. Dahl, Sammenhenger mellom utdannelsesnivå og økonomisk vekst, s. 15.
- 2) Einar Høigård & Herman Ruge Den norske skoles historie, Oslo 1963, 2. oppl., s. 126.
- 3) V. Falbe Hansen & W. Scharling, Danmarks Statistik, (Bind V), s. 383.

- 86,4% skrive alminnelig håndskrift og lese både trykk og skrift
- 1,7% bare skrive sitt eget navn, men lese trykk og skrift
- 8,0% bare skrive sitt eget navn, og bare lese trykk
- 1,4% slett ikke skrive, og bare lese trykk

Den danske undersøkelsen fra 1873 viste da at om lag 88% av rekruttene kunne lese håndskrift og trykkskrift, rundt 99% kunne lese trykt skrift, og at om lag 87% kunne skrive mer enn navnet sitt. Prosenttallene var ellers noe høyere for rekruttene fra by enn fra landet, ved denne prøve og lignende prøver senere.<sup>1)</sup>

Når det gjelder mellomtrinnet, ser vi at i tiden 1815-1870 hadde Danmark<sup>2)</sup> 150-200 uteksaminerte artianere hvert år, mot Norges 50-100.<sup>3)</sup> Da var befolkningen nokså lik i de to land. Til sammenligning tok 434 studenter examen artium i Sverige årlig i tiden 1866-1870. På den tid hadde Sverige 4 mill. innbyggere mot Norges 1,7 mill.<sup>4)</sup> Norge lå altså etter på området. Det samme inntrykk får man når man tar for seg tall for universitets- og høyskolekandidater, tabell 5.3.

Tabell 5.3      Antall studenter og uteksaminerte kandidater fra universitet og høyskoler i Norge, Danmark og Sverige 1830-1900

År	Norge		Danmark		Sverige	
	studenter	utksam.	studenter	utksam.	studenter	utksam.
1830	600	80	974	99	1.265	
1840	600	102	765	159	-	
1870	1.014	87	900	174	2.178	
1880	771	120		150	ca. 3.600	
1890	1.567	226			4.045	
1900	1.479	160		400	4.804	

Kilder: Danmark: Falbe Hansen, V, s. 16-20, 27-28. K. Vedel Petersen, Danmarks Statistik, s. 478.  
 Norge: Historisk Statistikk 1968, tabell 342, 339.  
 Sverige: Statistisk Årsbok för Sverige 1916, tabell 189, 191.  
Historisk Statistikk för Sverige, del III, tabell 205 og 210.  
 Jevnfør: B.R. Mitchell, European Historical Statistics 1750-1970, London 1975, Education, s. 749 ff.

- 1) K. Vedel-Petersen, Danmarks Statistik, Kbh. 1946, s. 480.
- 2) J. Warming, Danmarks Erhvervs- og Samfunnsliv, Kbh. 1930, s. 649. K. Vedel-Petersen, s. 478.
- 3) Historisk Statistikk 1968, tabell 339.
- 4) Statistisk Årsbok för Sverige 1916, tabell 12, 189. L. Jörberg, Some Notes on Education in Sweden in the Nineteenth Century, art. i Annales Cisalpines d'Historie Sociale, Pavia, nr. 8, 1972, s. 71.

### Kostnadsdelingen eliminerte gratispassasjerer

Et hovedpoeng ved statsbevilgningene til opplæring var at de normalt ble ytet på betingelse av at de lokale myndigheter påtok seg en tilsvarende andel. Hertil kom i noen tilfelle skolepenger betalt av den enkelte. Statens andel varierte. For de rene statlige tiltak, blant dem Universitetet, var andelen 100%, for de fleste programmer varierte den mellom 75% og 50%. En tolkning av utgiftsdelingen er at ordningen rasjonerte knappe midler, dvs. den fremkalte lokalt bevilgningsansvar fordi de lokale organer i den enkelte sak stod overfor en skatterisiko som gjaldt nettopp dem selv. Ordningen var altså i nær analogi til markedstilpasningen. Noen eksempler støttet oppfatningen.

De første bevilgninger til landbruksskoler i 1842 ble gitt av Stortinget på det vilkår at amtet ytet minst like mye. Betingelsen avga "tilstrækkelig Sikkerhed for at ingen Skole fik mere end nødvendigt", uttalte Hans Jørgen Aall i Stortinget under sakens behandling.<sup>1)</sup> I 1848 gav Stortinget de første bevilgninger til sjømannsskoler på nøyaktig samme vilkår. Tilskudd opp til 350 spd kunne ytes, het det, "under Betingelse av at mindst en ligestor Sum blev garanteret af Kommunen".<sup>2)</sup> Almueskoleloven i 1860 gav kostnadsdelingen preg av nasjonal norm, og prinsippet ble fulgt opp i folkeskoleloven av 1889.<sup>3)</sup> Kravet om at kommunen skulle ha rett til å oppkreve skolepenger, på almueskolens høyere frivillige trinn, ble inntatt i 1860-loven. Siktepunktet var helt åpenbart å forhindre gratiskjøring eller skatteoverveltning. Tanken ble forsvart bl.a. av Johannes Steen og Ole Gabriel Ueland. Ueland holdt på at det var fellesskapets plikt å dekke det lovbestemte minstemål av opplysning, ut over dette hadde individet spesielle fordeler, og for det burde vedkommende selv betale.<sup>4)</sup>

I Lagtinget i mars 1860 uttalte Aanen Olsen Bergsager, Lister og Mandal, at skolepenger nettopp var garanti for at Stortinget forkastet den tanke at "folk skal betale andre Folks Undervisning.....Det var det Hovedsage-

---

1) SE 1842, s. 623

2) SE 1848, s. 349

3) SF 1859/60, Ot.prp. nr. 10, §19. Ot. 1. mars 1860, s. 276 ff.  
SF 1889, Ot.prp. nr. 7, folkeskolen i Kjøpstedene, §16, samt  
Ot.prp. nr. 8, folkeskolen på landet, §§39, 46, 47

4) Ot. 1860, 15. februar, s. 444

lige..... (ellers kunne man si at Stortinget ville) vælte paa os en Skat som vi med Rette ikke bør yde".<sup>1)</sup>

Kostnadsdelingen mellom stat og kommune ble så gjort gjeldende for statsbevilgninger til nye skoleslag som myldret fram utover i andre halvpart av 1800-tallet. Til 13 amtlandbruksskoler i 1895 betalte staten 3/4 av utgiftene, mot 2/4 opp til 1893.<sup>2)</sup> Til 17 sjømannsskoler ytet staten samme år bidrag "paa Betingelse af at vedkommende Kommune yder mindst et ligestort Bidrag".<sup>3)</sup> I 1885 heter det at alle fagskolene har statsbidrag på det vilkår at kommunene yter et visst beløp.<sup>4)</sup> Også de såkalte Arbeiderakademier kom inn under statens bevilgningsrutiner fra 1885. I 1895 heter det at de 12 arbeiderakademiene i virksomhet fikk statsbidrag. De ... "tilstodes paa Betingelse af at det dobbelte Beløb af hvad der udredes af Staten, tilveiebragtes af vedkommende Kommune eller erhvervedes paa anden Maade".<sup>5)</sup> I 1910 var folkehøyskolenes utgifter, 60 i tallet, i alt 360 000 kroner. Av dette dekket staten 288 000 kroner eller 80%.<sup>6)</sup> Aftenskolene viste sterk utgiftsøkning etter 1905. Det fremkalte omlegging av statsstøtten i 1907. Statsbidragene ble heretter begrenset til 2/3, eller inntil kr 1.50 pr time for lærere i full post. Enda et nytt regelverk kom i 1909 da statsbidrag på nærmere bestemmelser sattes til kr 0.75 pr time.<sup>7)</sup> Aftenskolene oppkrevde dessuten skolepenger av elevene.

Ariadnes tråd i mylderet av statsbidrag til opplæring var altså at de lokale interesser skulle etterspørre statsgoder i samme utstrekning de selv tok del i ansvaret for utgiftene. Det er i så fall forenlig med ønsket om å fjerne gratiskjøring.

---

1) Lgt. 1860, 1. mars, s. 228

2) Skolevæsenets Tilstand 1895, NOS B II, rekke 319, Kra. 1899, s. XXVI

3) ibid. s. XXVII

4) Beretning om Skolevæsenets Tilstand 1885, Kra. 1889, ss. XVIII, XLI og XLII

5) Skolevæsenets Tilstand 1895, s. XXVII

6) Skolevæsenets Tilstand 1910, NOS V, s. 218, Kra. 1913, s. XI

7) ibid. s. 431, s. XII



Kostnadenes omfang

Hva opplæringsprogrammene totalt kostet det offentlige, er det forholdsvis sikre opplysninger om fra 1866. En egen, årlig publikasjon om skolevesenet i landdistriktene ble utgitt av Kirke- og undervisningsdepartementet fra 1861, første gang 1863. Landsoversikter over utgiftene foreligger imidlertid først fra og med 1866 for landdistriktene og for byene fra og med 1867. Tabell 5.4 gjengir en grov oversikt for tidsrommet 1870-1910.

Tabell 5.4 De offentlige utgifter til undervisning i Norge 1870-1910  
1000 kroner. Løpende priser

	Grunnskolen i by og land	Mellom- <sup>a)</sup> trinnet	Universitetet	Totalt	Herav staten <sup>b)</sup>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1870	2.772	692	308	3.700	961
1875	3.619	1.671	442	5.732	1.427
1880	5.006	1.814	512	7.332	2.217
1885	4.840	2.061	543	7.444	2.463
1890	5.721	2.396	578	8.695	2.956
1895	8.000	3.220	673	11.893	4.433
1900	10.500	3.904	997	15.401	5.823
1905	11.800	4.571	823	17.194	7.052
1910	15.900	6.118	1.320	23.338	10.612

Kilder: Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1870, NOS, Kra. 1873, s. XII.  
Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1875, NOS, Kra. 1877, s. XXXVII.  
Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1880, NOS, Kra. 1884, s. XXXI.  
Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1885, NOS, Kra. 1889, s. 140.  
Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1890, NOS, Kra. 1894, s. 145.  
Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1895, NOS, Kra. 1899, s. 172.  
Beretning om Skolevæsenets Tilstand i Kgr. Norge 1900, NOS, Kra. 1904, s. 188.  
Skolevæsenets Tilstand 1905, NOS, Kra. 1908, s. 186.  
Skolevæsenets Tilstand 1910, NOS, Kra. 1913, s. 226.  
 Sml. tabell II i tabellvedlegget bakerst.

- a) Mellomtrinnet kolonne (2) er differansen mellom summen av kolonne (1) og (3) og totalen, kolonne (4).  
 b) Statsbudsjettet, Opplysningsvesenets Fond og Det Nordlandske Kirke- og Skolefond. Mellom den siterte kilde og statsregnskapet for 1870 er iaktatt en betydelig differanse i statens undervisningsbevilgninger. En helt ubetydelig differanse forekommer også for 1875. Vi følger her statsregnskapenes totaltall.

Enkelte trekk peker seg ut i tabell 5.4. Mens grunnskolens utgifter ble mer enn femdoblet i tidsrommet 1870-1910, og Universitetsutgiftene oppviste en firedobling, skjedde det en nidobling for mellomtrinnets utgifter. Totalt skjedde en seksdobling av opplæringskostnadene, opp fra 3.7 mill i 1870 til 23.3 mill kroner i 1910, men statens utgifter til undervisning alene oppviste en ellevedobling i tidsrommet. Det forteller om en klar sentralisering av utgiftene. Samtidig arbeidet tidens politikere for en desentralisering av myndigheten. Spesielt skulle embedsmenns, først og fremst prestenes rolle, reduseres.

Tabell 5.4 gir videre klart inntrykk av at grunnskolen tok langt den største del av de offentlige utgiftene til opplæring. Andelen var 75% i 1870, mot 66% i 1890 og 68% i 1910. Også statens andel av utgiftene falt i hovedsak på gruntrinnets opplæring. Det er riktignok ikke vist i tabellen. Universitetets andel var beskjeden som en ser. De skoleslag som var i rask vekst falt på mellomtrinnet. Det inkluderer her også lærerseminariene, tegneskoler, de tekniske skoler, spesialskoler, foruten middelskoler og gymnas, og dessuten er pensjoner til folkeskolelæreres enker med i tallene. Det fremgår videre at staten og statlige fond utgjorde jevnt over en beskjeden del av de offentlige undervisningsutgiftene, den største del hvilte på lokale instanser. Man øyner riktignok en ny trend, fra 1890-årene, da statens andel av utgiftene øker, opp fra 34% i 1890 til 46% i 1910. Holder vi oss til tallene i tabell 5.4 foran, nevner vi at de samlede offentlige utgifter (kolonne 4) utgjorde 6% av bruttoinvesteringene i Norge i 1870 mot 7% i 1900 og 9% i 1910.<sup>1)</sup>

### Avslutning

Sammenfattende kan en si at de offentlige investeringer i undervisning i Norge i 1800-årene i hovedsak var innsiktet mot grunnopplæring. Denne hadde som mål også sosial tilpasning og sosial kontroll. På dette område lå Norge på linje med Sverige og Danmark, med praktisk talt full dekning av årskullene 7-14 år. Kvalitativt skjedde en betydelig forbedring etter 1860. På mellomtrinnet var anstrengelsene mer beskjedne, og det samme

---

1) Juul Bjerke, Langtidslinjer, tabell I, s. 96.

kan sies om universitetstrinnet, når Norge stilles opp m5t Sverige og Danmark. Fremfor alt var den statlige innsatsen i Norge beskjedden innen merkantile og tekniske fag på alle trinn.

Det er for nordmenn kjent at folkeskolen ble et redskap for bøndenes politiske og sosiale fremgang i det norske samfunn. Med tanke på målsaken og folkehøyskolen, kunne det se ut til at de statlige investeringer i kunnskap i det vesentlige var tenkt å være en reise hjemover til nasjonale røtter og kulturell identitet, og at denne sagareise bare i forbigående var innsiktet på de økonomiske gevinster reisen kunne innby til. Måling av avkastning på kunnskap er problematisk.<sup>1)</sup> Vi nevner her resultatet av en amerikansk undersøkelse som synes å omgå måleproblemene. Den amerikanske immigrasjonskommisjon foretok i 1909 en lønnsundersøkelse av 300.000 utenlandsfødte lønnstagere. Bortsett fra noen få atypiske walisiske jernarbeidere, lå svenske arbeidere, innvandrere over 18 år, på topp, med en ukelønn på \$15.36. Dernest fulgte norske med \$15.28, skotske med \$15.24, jøder fra Russland med \$14.37 og danske med \$14.32. Tredve andre innvandrergupper lå bak disse som er nevnt. Undersøkelser er blitt foretatt for å finne forklaring på rekkefølgen. Ett av resultatene er at de skandinaviske innvandrere, sammen med de jødiske, lærte seg engelsk meget raskere enn de andre gruppene. Dette resultat er forenlig med forventningen om at de skandinaviske innvandrere, med bakgrunn i et tidlig utbygd folkeskolesystem, hadde mer enn gjennomsnittlig kunnskapskapital, som gjorde det lettere for dem enn andre å orientere seg mot de best betalte jobbene.<sup>2)</sup>

Finansieringen av opplæringsprogrammene skjedde med deltakelse av de lokale instanser, herred og amtskommune. Ordningen var bevisst i analogi til markedstilpasningen. Representantene for fylkene kunne veie tiltakenes nytte og egen skattedeltakelse mot hverandre. Det var en avveining som ble lettere å foreta fordi systemet ikke var basert på redistributiv beskatning før i 1890-årene.

- 
- 1) Emnet behandles fra mange kanter i M. Blaug, red., Economics of Education, Selected Readings, 2. bd. Penguin 1968. En norsk undersøkelse om privat avkastning på utdanning er J. Aarrestad, Om utbyttet av å investere i utdanning, NHH, Bergen 1969. En oversikt er Thore Thonstad, "Utdanning og økonomisk vekst", Ting 1972, nr. 1, ss. 3-14.
  - 2) Sit. etter Lars G. Sandberg, "The Case of the impoverished Sophisticate: Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I", Journal of Economic History, 1979, s. 235-237.

## KAPITTEL 6

### TRANSPORT OG SAMFERDSEL

#### Innledning

Et nødvendig vilkår for vekst i en markedsøkonomi er et nettverk av veier og andre samferdselsmidler, som gjør det mulig å redusere distribusjonskostnadene og på den måten gjøre det lønnsomt for private å investere i strøk og i ressurser som tidligere nok hadde verdi, men ikke verdi i markedsøkonomisk forstand. Likeledes har vi pekt på at tjenester på dette område vanskelig tillater eksklusjon av "gratispassasjer", samtidig som tjenestene ikke uttømmes ved den enkeltes forbruk; tvert om, forbruket er ikke-rivaliserende. Vi er altså fortsatt ute i terrenget for de kollektive goder, i dette tilfelle områdene samferdsel og kommunikasjon. Vi skal se at tjenestene på disse områder i det vesentlige ble tatt opp og drevet i offentlig regi i Norge. Det var tilfelle i de fleste andre land i 1800-årene, og stort sett med samme begrunnelse over alt.

I sin alminnelighet ruver statsmaktens innsats på samferdselens område som et vesentlig bidrag til materielt fremskritt i et land. Norge hadde hav, elver og sledeføre som transportveier, men landet ellers bestod av bakker og berg, og folket bodde grissgrendt. Derfor ble det færre å dele utgiftene på, enn f.eks. i Danmark; dessuten, fra et vedlikeholdssynspunkt var klima og topografi hårdere enn andre steder i Europa. På den annen side hadde Norge en meget stor utenrikshandel, andelen var 26,5% av bruttonasjonalproduktet i 1865, stigende til 33,6% i tiåret 1905/14.<sup>1)</sup> Den foregikk i klingende mynt. Av dette tok staten en del som kunne settes inn i grunnlagsinvesteringer. Det var betydningsfullt, for etter 1837 var statsmakten ikke i stand til å skatte landdistriktene direkte, bortsett da fra arbeid på veiene. Klagene over veiarbeidene var signal om vanskene som møtte sentralmakten på grunnlagsinvesteringenes område.

Men til forskjell fra inntektsstrømmene i landdistriktene, kunne varer som krysset grenser beskattes fordi de var myntet på et marked. Dette

---

1) J. Bjerke, Langtidslinjer i norsk økonomi, Oslo 1965, tabell 27.

var samtiden oppmerksom på. Sammenlign Schweigaards ord i 1863: ... "de indirekte Afgifters Beløb beroer paa den Grad, hvori man kan fremme den indre Samferdsel; thi, der hvor Intet afsættes, gives der ingen Afgift."<sup>1)</sup> På denne bakgrunn kan en si at utbyggingen av kommunikasjonene trolig ville ha skjedd i et langsommere tempo hvis utenrikssektoren hadde vært f.eks. 5% i stedet for faktisk rundt 30% av nasjonalproduktet. Etter sakens natur kan jo ingen si noe sikkert herom. Men gitt de faktiske, institusjonelle og økonomiske vilkår, blir utenrikssektoren en nøkkel til forståelse av tempoet i grunnlagsinvesteringene, og dermed takten i det materielle frem-skrutt. De forskjellige områder omtales nedenfor. Hovedvekten er lagt på jernbanene.

### Veier, dampskip og post

Veier og post har de lengste aner i historien om statens anstrengelser på å forsvare, administrere og beskatte et territorium, men resultatene var beskjedne til 1814 i Norge. Den moderne veibyggning varsles i veiloven av 1824.<sup>2)</sup> Den gang var det fortsatt naturlig å legge initiativet i amt-mennenes hender. Hovedveier ble utskilt som egen gruppe, atskilt fra bygde-veiene. Til hovedveiene regnet man veier som forbandt Norge med Sverige, og videre veier som knyttet stifter og byer til hverandre. Finansieringen av mellomriksveier skulle dekkes av statskassen, ellers skulle utgiftene dekkes ved utligning på matrikkelen. Der var jo den gang ikke amtsting, de kom først etter 1837, og for å få sakene på gli, var det naturlig at staten ytet forskudd på en egen konto, Veifondet, og deretter ble statens utgifter dekket ved etterskuddsligning på matrikkelen. Det ble amtmannen som påla hver gård i å vedlikeholde et visst veistykke i forhold til gård-ens matrikkelskyld. Ordningen minnet om systemet som hadde vært nyttet i veiadministrasjonen like siden 1665 da landet fikk sine første 2 generalvei-mestre.

Etter nær 10 års prestisjestridd mellom storting og regjering kom nye sig-naler inn med veiloven av 15. september 1851. Den bestemte at Stortinget, ikke lenger regjeringen, skulle ha beslutningsretten om hovedveiene, og kommunestyrene på landet råderetten over bygdeveiene, ikke lenger amt-mennene. Selvstyret var ledsaget av selvbeskatningsrett. En del av ut-

---

1) St.tid. 1863, 10. juni, s. 669.

2) J. Skougaard, Det norske veivæsens historie, 3 bind, Oslo 1899, 1950.

giftene til hovedveiene skulle gå over det ordinære statsbudsjett, en større del skulle lignedes som særskatt på by og land, 1/5 på byene, 4/5 på landet, og disponeres gjennom et særskilt veifond. For amter som hadde vansker med å greie sin andel, skulle hvert storting bestemme om unntak. Utgiftsfordelingen mellom amt og stat skulle fastsettes særskilt for hvert veiprojekt, ikke tas inn i loven. Dette åpnet for en praksis for finansiering av veiene, som ble beholdt uendret ut århundret, og i store trekk også gjenfinnes i den nye veilov av 1912. Når fylket vedtok å yte ca. 1/5 av anleggskostnadene til et hovedveianlegg, skjøt staten inn 4/5. Bygdeveiene ble foreløpig ansett som et lokalt ansvarsområde på linje med gatenettet i byene.

I næringsøkonomisk sammenheng var veiene ennå uten betydning for godstransport, men Jämtlandsveien, Kongsvingerveien til Sverige samt Ljabruchausséen (1850) utenfor hovedstaden, var bygd slik at de iallfall kunne tillate post og passasjer-transport. Godstransporten foregikk i stedet på vinterføre, som i Halvdan Svartes tid, og på elvene om sommeren, og fremfor alt på sjøen med båt. Mellom 1840 og 1910 ble både hovedveier og bygdeveier fordoblet i antall km, opp fra ca. 15.000 til 31.000 km. Dette var heller beskjedent, iallfall i lys av veibyggingen i bilhjulenes tid etter Den andre verdenskrig.

På sjøtrafikkens område er statens dampskipsruter i tiden 1827-1870 et merkelig og viktig kapittel.<sup>1)</sup> På statsråd Colletts initiativ kjøpte staten to dampskip i 1826 som ble satt inn i posttrafikk og passasjertrafikk mellom de største byene og mellom Norge og København og Gøteborg. De kom i trafikk i 1827. I 1855 drev staten hele 11 skovldampere som da trafikerte fra Hamburg i sør til Hammerfest i nord (1838). Samtidig drev marinen oppmåling langs kysten, og fyrlykter ble bygget, stadig med statshensyn for øye.<sup>2)</sup> Posten skulle frem. Siden dampskip ikke lett kunne trekkes på land i fjøresteinene, ble staten snart også innviklet i bygging og utgifter i forbindelse med havner og moloer.<sup>3)</sup>

Kostnadene ble en øm tå i 1850-årene, for da viste det seg at statens skipsfart tok 10% av de samlede statsutgifter. Samtidig reiste nye dis-

- 
- 1) J. Pedersen, Om statens dampskipsfart, St.Forh. 1922, St.meld. nr. 1, ss. 1-57.
  - 2) C.F. Rode, Norges Fyrvesen. Fyr-, merke- og ringevesenet gjennom 250 år, Oslo 1941.
  - 3) M. Leegaard, Havnevæsenets historie, Kra. 1914.

trikter krav om nye ruteanløp og bidrag til lokal kyststrutetraffikk. Sempel likebehandling gjorde at slike krav ikke kunne avvises. Panikkstemning oppstod i Stortinget i 1857. Her ble pengene bevilget, her ble skattene utlignet. Verst var det at de to eldste skovldamperne, "Constitutionen" og "Prinds Carl", måtte hogges opp som utrangerte fartøyer. Foran seg øynet stortingsrepresentantene en hel armada av statsskip og utålelige årlige driftsunderskudd. Momenter av denne art førte til at ny kurs ble satt i 1857. Stortinget vedtok å bygge ned statens dampskipsfart der markedet i kraft av gods og passasjerer kunne bære privatdrift, og begrense statens tjeneste til kystdistriktene i nord hvor privat risikokapital ikke kunne ventes. Subsidiert til lokale rutebåtlag ble bevilget over statsbudsjettet for å lette overgangen til privatdrift. De ble ellers nokså permanente. Nyordningen var livskraftig og i 1871 hadde staten kvittet seg med sin siste damper i sivil rutetraffikk. Subsidiene var tross alt beskjedne. Likheten mellom denne ordning og ordningene innen utdanning og helsevern er åpenbar: Statsgodene ble rasjonert i en sammenheng, dvs. i et marked, som tillot representantene å se hva statsgoder kostet i forhold til privatgoder. Siden de ikke ble gitt vilkårsløst, kvelte subsidiene incentiv til gratiskjøring.

De kommunale og fylkeskommunale rutebåtlagene fra 1850-årene åpnet de isolerte fjorddistriktene, lettet ferdselen av varer og tanker begge veier, og la kimen til Vestlandets turistnæring. Navn som Mauranger, Balholm, Ulvik, Olden og Stalheim angir tradisjonsrike fjordhoteller som igjen fremkaller bildet av britiske turister og et utall representanter fra Europas fyrstehus, blant dem Keiser Wilhelm II, alle i ferd med å utforske vestlandsnaturens skjønnhet. Bennetts Reisebyrå, landets første firma innen bransjen, stammer fra 1850-årene da turistenes antall gav et grunnlag for virksomhet av dette slag. Dampskipene på innsjøene fra rundt 1840 må trekkes inn i denne forbindelse. Til minst fire av disse innsjødronninger, blant dem slepebåten "Jernbarden" på Mjøsa fra 1840, og "Løven" i Randsfjorden fra 1848, ytet Stortinget statslån på rimelige vilkår. Deres trafikkgrunnlag var stort sett tømmer og passasjerer. Fra statssubsidiene til kysttrafikken løper tråden videre til statsstøtten til Englandsruten fra 1892.

Sammenhengen mellom posttjenesten og dampskipsdriften er åpenbar. Posten var ellers et gammel kongelig regale i Norge.<sup>1)</sup> Den ble organisert 1647

---

1) A. Schou, Postens historie i Norge 1647-1947, Oslo 1947. s. 6, 50, 263 ff. O.J. Broch, Kongeriget Norge, s. 176.

ved privilegium til en privatperson, og dennes etterkommere, men overtatt og organisert av sentralmakten fra 1711 i Danmark og fra 1719 i Norge. Statens enerett til postbefordring var senest gjentatt ved lov i 1827. I 1800-årene la ny teknologi forholdene til rette for raskere og billigere ombringning per postsending. Kostnadsreduksjonene tillot nyorientering om hensikten med monopolet. Statshensyn ble supplert med hensynet til privat kommunikasjon. Rowland Hills frimerkesystem ble tatt i bruk i England i 1840, og snart også i andre land. Norge fikk en lov i 1848 som reduserte portosonene til kun to, en på 4 skill. og en på 8 skill., men først i 1854 kom ordningen med frimerker og ensartet innenlandsk porto.

Nyordningen innebar en takstsenking, som gikk videre ved ny portolovgivning i 1871. Resultatet av portoreduksjonen var en langt mer enn proporsjonal økning i antall postsendinger. Sendingene utgjorde 1 million i 1848, 3.3 mill. i 1860 og 26.7 mill. sendinger i 1880.<sup>1)</sup> Landet hadde 13 faste poststeder i 1660, og 277 i 1850, mot 2.413 poststeder i 1900.<sup>2)</sup> Heri øyner man investeringer også i fast realkapital. Tallene er toppen av isberget i den revolusjon som nå gikk for seg i kommunikasjon og livsrytme i landet.

### Telegraf og telefon

En annen tråd mellom menneskene var Morses telegraf.<sup>3)</sup> Posten kom med postbudet, telegraftegn med lynets hastighet. Det nye sambandsvidunder var innvarslet da kontrakten om den første jernbanen i Norge ble undertegnet i desember 1850. Avtalen inneholdt nemlig også avtale om anlegg av linjetelegraf. Under inntrykk av de materielle fremskritt ute, oppnevnte regjeringen i 1852 en 3-manns kommisjon, der for øvrig Ole Jacob Broch var medlem, til å bringe i forslag en hensiktsmessig telegrafordning for landet. De øvrige medlemmene av kommisjonen var N.S. Wergeland og C.T. Nielsen. Tidspunktet var også påvirket av spenningen foran Krimkrigens utbrudd året etter, og en viss svensk-norsk engstelse for Tsarrusslands militære planer i Skandinavia. Kommisjonen gikk, som nevnt tidligere, inn for et rent statsmonopol og denne tanken ble godtatt av Stortinget i 1854. Telegrafvesenet ble altså en statlig forvaltningsbedrift.

---

1) Historisk Statistikk 1968, tabell 214.

2) A. Schou, Postens historie, Bilag, II.

3) Th. Rafto, Telegrafverket i Norge 1855-1955, Bergen 1955.



Under ledelse av Carsten Tank Nielsen, landets første telegrafdirektør, ble arbeidet straks satt i gang. I 1855 knyttet man tråden fra Sverige ved Halden langs kysten til Mandal, i de neste fem år fortsatte arbeidet med kystlinjen til Trondheim, og samtidig gikk arbeidet med en innenlandslinje fra hovedstaden over Dovre til Trondheim, med forgreninger ned i Romsdalen og over Lillehammer, Gjøvik og Fillefjell til Bergen. Alt i 1870 nådde linjene til Vadsø. I 1868 ble det lagt en undersjøkabel fra Arendal til Jylland, og i 1869 en lignende kabel fra Egersund til Petershead i Skottland. Atlanterhavskabelen var i drift fra 1866. Utbyggingen var altså rask, noe som forklares ved å vise til de forholdsvis rimelige anleggskostnadene. Et langt stykke på vei betalte etaten sine egne investeringer. Etatens evne til selvfinansiering reduserte omfanget av politisk kjøpslåing i Stortinget. Telegrafene brakte kapital- og råvaremarkedene på begge sider av Atlanteren i direkte kontakt, revolusjonerte gamle forestillinger om samkvem og gav journalister nye muligheter for nyhetsformidling. Mobiliteten i tanker kom opp på høyere trinn. Ei heller må en glemme at telegrafene ansatte kvinner som telegrafistinner, og ble en pioner i kvinnes frigjøring fra økonomisk avhengighet av mannen.

Da Graham Bell tok patent på sin telefon i 1876, ble initiativet også i Norge fra først av grepet av private.<sup>1)</sup> De bekreftet eldre tankegang, idet de private telefonselskapene, som myldret frem i Norge i byene, fylte sambandsbehov der de kunne anlegges på en privat lønnsom måte. Installasjon og drift av telefonanlegg er stort sett omvendt proporsjonal til folketettheten. De private telefonanlegg holdt da også nesten overalt lavere abonnentavgifter enn statens anlegg. Staten hadde bundet sine midler i telegrafene, men Stortinget vedtok alt i 1881 en lov om statsmonopol både for telegraf og telefoni (lov av 19. mai 1881), og på grunnlag av bestemmelsene i loven søkte så private telefonforeninger konsesjon, som de normalt fikk, men monopolspøkelset hang alltid siden i bakgrunnen.

### Jernbanen kommer

I samtidens øyne var det likevel jernbanen som var dampveivalsen i utviklingen; der jernhesten kom, var intet lenger som før.<sup>2)</sup> Jevnført med

---

1) Ingolf Lenæs, Privattelefonen i Norge, Oslo 1966, 248 s.

2) E. Østvedt, De norske jernbaners historie, 3 bind, Oslo 1954.  
K. Fasting, Teknikk og samfunn. Den Polytekniske Forening 1852-1952, Oslo 1952, s. 209.  
A. Nagel, Streiftog gjennom vårt tekniske samfunn, NIF 1874-1974, Oslo 1974, s. 30 ff.  
M. Leegaard, red. Festskrift i anledning Den Norske Ingeniørforenings femtiårs jubileum 1874-1924, Kra. 1924, ss. 349 ff.

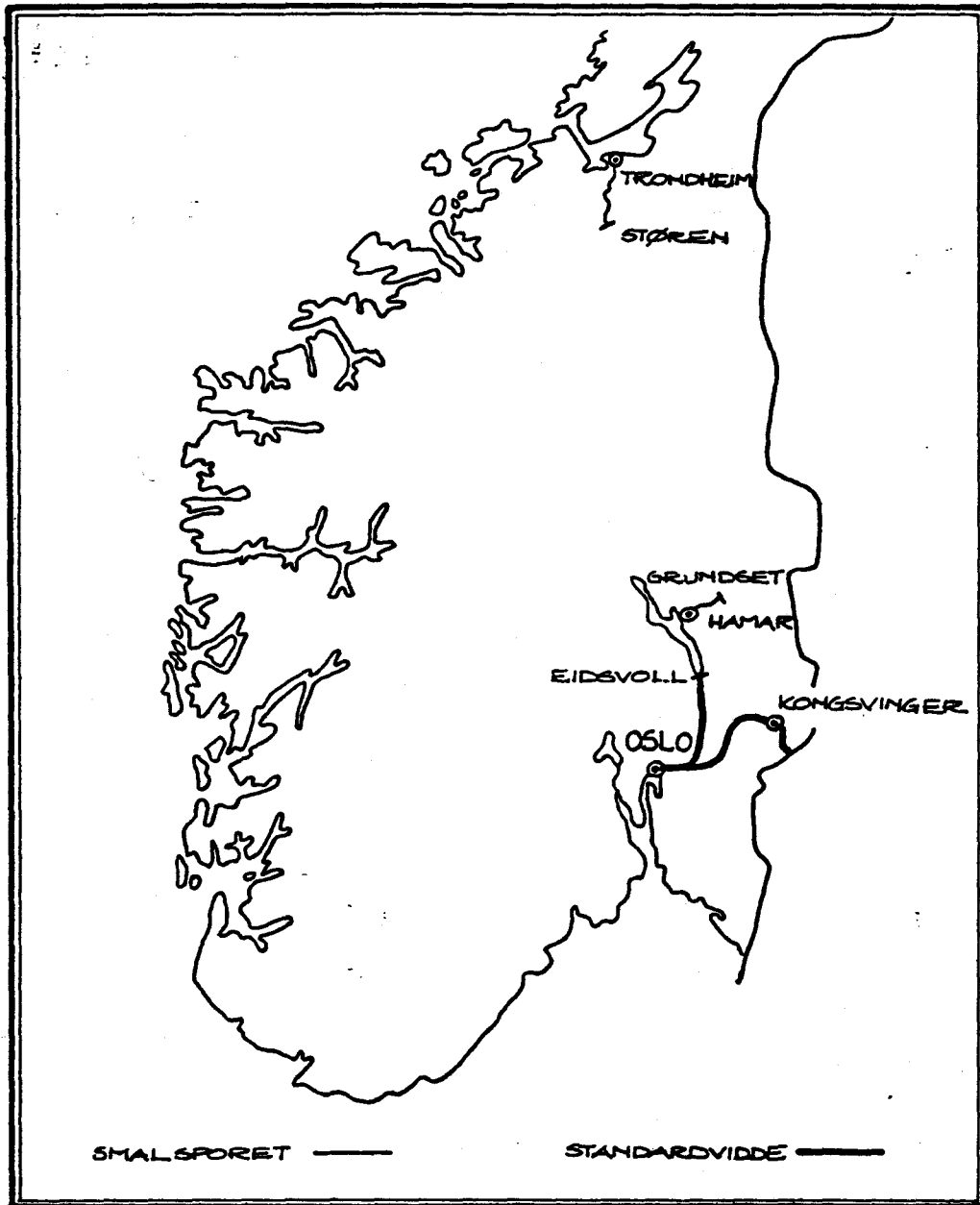
Sverige og Danmark var Norge tidlig ute: Hovedbanen som ble åpnet i 1854, var den første jernbane på den skandinaviske halvøy. Utbyggingstakten var likevel beskjeden. En rekke planer var oppe i 1840-årene. I 1848 var saken modnet såpass at regjeringen foreslo en statsjernbane mellom Kristiania og Mjøsa. Men Stortinget ble oppskremt av Februarrevolusjonen i Frankrike det året, og under pengeknappheten senere ble jernbaneplanen henlagt. Henleggelsen var en bitter skuffelse for Handelens Venner i hovedstaden som mer enn noen andre var oppmerksom på de hindringer som eksisterende transportmidler led under, ikke minst tømmertransportene inn til sagbrukene ved Akerselva.<sup>1)</sup>

Rundt 1850 fikk regjeringen et akseptabelt forslag fra en engelsk jernbane-gruppe. Denne talte bl.a. den kjente ingeniør George Stephenson, sønn til oppfinneren av lokomotivet. Stephenson ankom i egen person til Kristiania for å se på trasévalg og å lage trafikkberegning for en linje til Eidsvoll. Representanter for regjeringen, blant dem amtmann, senere statsråd E.R. Möinichen, dro til London, og en kontrakt ble undertegnet 17. desember 1850. Under forutsetning av Stortingets samtykke, skulle de engelske entreprenørene bygge en bane, med skinner og rullende materiell for en samlet utgift på 8 mill. kr, (£450.000) og av dette beløpet skulle den norske regjering stå for halvparten, den engelske gruppen for resten. For sine utlegg erklærte de engelske konstruktørene seg villig til å overta 5% preferanseaksjer i jernbaneanlegget. Jernbanen skulle være 68 km lang og det private norsk-engelske selskapet fikk konsesjon på ett hundre år.

Av begrunnet frykt for stemningen på det forestående storting, gikk hovedstaden og regjeringen sammen om en landsomfattende aksjetegning for den påtenkte jernbanen. Aksjonen var vellykket og alt i mars 1851 hadde private tegnet aksjer for i alt 1.880.000 kroner, eller omtrent halvparten av den norske satsing på fire millioner kroner. Denne hadde sterk næringsbetont preg. Det er pekt på at de største aksjetegnerne var hovedstadens største trelasthandlere, menn som Mathiesen, Tostrup og Gulbranson.<sup>2)</sup> Salgskampanjen antok iblant karakter av utpressing blant kjøpmennene i hovedstaden, men det var nødvendig å få demonstrert bred støtte for den engelske jernbaneplan for å overvinne tvil hos et storting som på forhånd var kjent for sin skepsis til jernbaneplanen.<sup>3)</sup> Stortinget kom sammen i februar 1851. Under

- 1) Wilhelm Keilhau, Handelens Venner og Oslo Handelsstands Forening 1841-1941, Oslo 1951, ss. 104-114.
- 2) F. Sejersted: En teori om den økonomiske utvikling i Norge i det 19. århundre, Hist. Inst. Oslo 1973, s. 59.
- 3) J.A. Seip, Ole Jacob Broch og hans samtid, Oslo 1971, s. 193-204.

FIG. 6.1 JERNBANEN I NORGE 1865.



KILDE : E. ØSTVEDT, DE NORSKE JERNBANERS HISTORIE  
1854 - 1954. OSLO 1954.

en tre dager lang debatt søkte bondeopposisjonen under Ueland først å oppnå utsettelse. Et gjennomgangsargument var deres redsel for et nytt internasjonalt herredømme i Norge, med utgangspunkt i utenlandsk jernbanelkapital. Da utsettelse ble nedstemt, bøyde selv Ueland av og stemte for planen. Kort etter begynte anleggsarbeidene, og i september 1854 ble Hovedbanen åpnet for alminnelig gods- og passasjertrafikk.

### Flo og fjære i byggeaktiviteten

I 1857 bevilget Stortinget midler til tre mindre statsbaner. Den første av disse på 49,2 km gikk fra Trondheim til Støren, og ble åpnet 1864.<sup>1)</sup> Den andre var en linje fra Hamar til Grundset ved Glomma på 38,7 km, og denne ble åpnet i 1862. Den tredje, som ble åpnet i 1862, var Kongsvingerbanen på 115 km, som tok av ved Lillestrøm østover og forbandt Norge med Sverige, se fig. 6.1.

I 1860-årene hindret vanskeligere tider jernbanebyggingen. Drammen-Vikersund gikk likevel knepent igjennom i 1863, men forslag om å forlenge banen til Randsfjorden i 1866 ble henlagt i Stortinget på grunn av redsel for nye skatter. Det neste storting i 1869 var også engstelig. Bøndene var spesielt tilbakeholdne. Alle jernbaneprosjekter avvistes, men ved kommunale lånegarantier ble linjen Kristiania-Drammen påbegynt. Linjen var på 52,9 km og smalsporet. Den innledet faktisk den sørlige stambane i Norge.

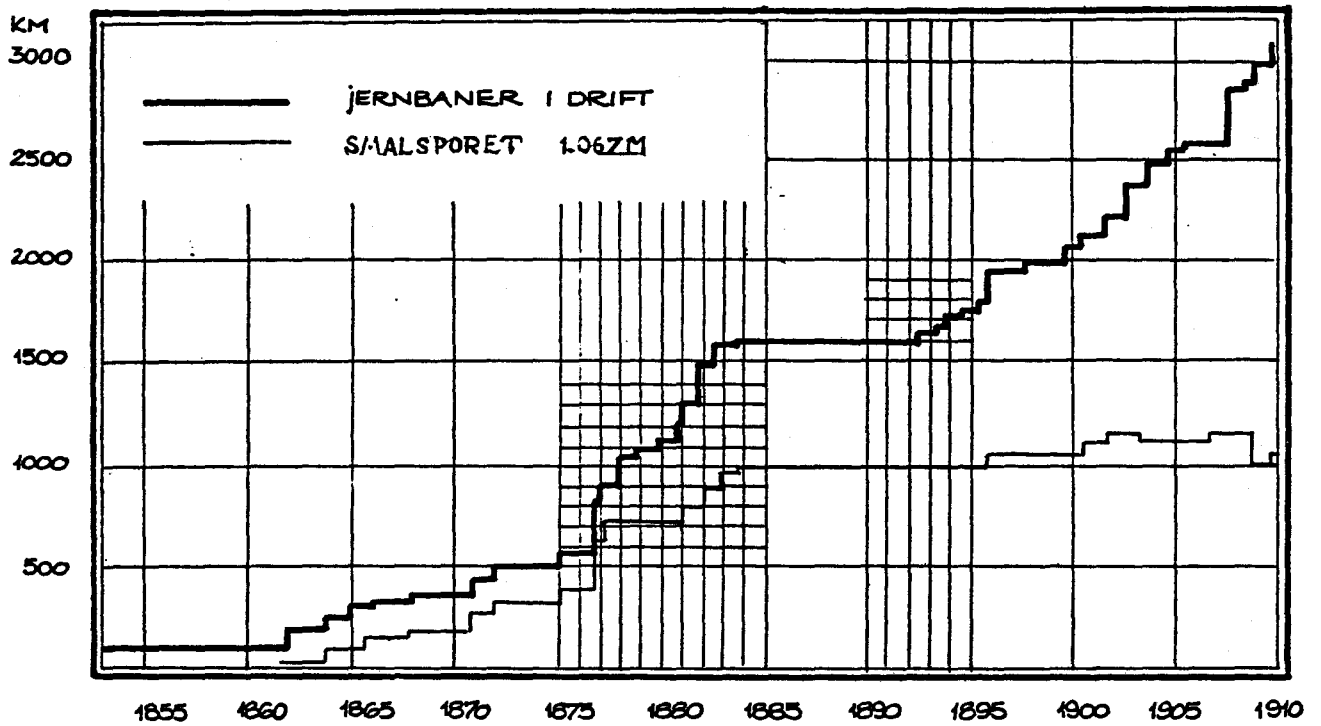
Romsligere økonomi i 1870-årene førte til jernbanefeber i landet. En hel rad nye baner ble vedtatt i Stortinget i årene 1872-1875, og samtidig ble det fattet vedtak om å utvide eksisterende linjer. Tidligere var banene som striper skvettet på et kart, nå begynte stambanelinjene å ta form.

På vestsiden av Oslofjorden fortsatte man arbeidet fra Drammen til Larvik. Det var Jarlsbergbanen som ble vedtatt 9. juni 1875 ved regulær stemmehandel på Stortinget mellom fylkingen bak Johan Jørgen Schwartz, Drammen, og Peter Jebsen, Bergen, som støttet Jarlsbergbanen mot å få Vossebanen. Stortinget var for anledningen blitt et marked for jernbaner. På østsiden anla man i tiåret Smålensbanen fra hovedstaden til Halden og derfra til Sverige.

---

1) Se De offentlige jernbaner 1903-1904, Kra. 1904, årl. publ. fra 1879, s. VI, for samtlige 23 banestrekninger som da var åpnet for trafikk.

FIG 6.2 UTBYGGINGEN AV JERNBANENE 1854-1910.



KILDE: BERETNING OM DE NORSKE JERNBANERS DRIFT 1910-1911  
NOS., V 160 KRA. 1912, VEDLEGG.

Jærbanen mellom Stavanger og Egersund på 76,3 km ble vedtatt i 1874 og åpnet fire år senere. Den utløste krav fra Sørlandsbyene om å komme inn på nettet, et krav som ble stilt tilfreds først 70 år senere i 1944 da Sørlandsbanen omsider var fullført. En triumf var det da Østerdals-linjen var strukket fra Grundset og Åmot over Røros til Støren i 1877, så Trondheim fikk direkte forbindelse gjennom innlandet sørover til Hamar. Da også banen langs østsiden av Mjøsa mellom Eidsvoll og Hamar kunne åpnes 8.11.1880, var linjen åpen for trønderne direkte til hovedstaden. Dessuten vedtok Stortinget en tredje bane til Sverige, Meråkerbanen i 1873, som gikk fra Trondheim østover til riksgrensen og svensk Jämtland. Linjen var på 102 km og stod klar 1881. Beslutningspause om nye baner inntrådte i 1875. Pausen varte til 1892, men fart i sakene ble det ikke før Stortinget vedtok byggingen av Bergensbanen i mars 1894. Åpning fant sted i 1909.

Landet hadde 359 km jernbaner åpnet for trafikk i 1870 og 1.097 km i 1880. Da Bergensbanen ble besluttet, var den samlede banestrekning fortsatt ca. 1.600 km, men i 1910 derimot hele 3.085 km. Norsk jernbanebygging gikk altså etter en frisk åpning i 1850-årene, i markerte bølger. Vedtakene kom vesentlig i 1870-årene og etter 1890. De mellomliggende tiår, seksti-årene og åttiårene, var flauere perioder fra jernbanesynspunkt. Se fig. 6.2, som lar leseren se byggearbeidene i sammenheng til 1910.

Særlig sterk var nedtrappingen i 1879. Av 7.400 mann sysselsatt med jernbanebygging det året, måtte jernbanestyret si opp 5.000 anleggsarbeidere, blant dem 1.800 svensker, og i tillegg 50 ingeniører og 130 funksjonærer. Det var trange tider ute som via utenrikshandelen omsider slo inn i norsk økonomi. Flaugheten varte til ut i 1890-årene.

### Svære dimensjoner

Norges jernbanebyggeri, hadde store dimensjoner i forhold til landets økonomi. I 1885 hadde landet investert 126 millioner. Det svarte til 80.600 kr per km bane. I forhold til naboland var likevel byggeriet ikke overvettets, for det året hadde Norge 0,5 km jernbane per 100 km<sup>2</sup>, mot 14,7 km i Belgia, 9,6 km i Storbritannia og 2,1 km i USA. Et lignende inntrykk får vi når vi ser på kronesatsingen. Norge hadde da lagt ned 390 kr per km<sup>2</sup>, mot Sverige 1.009 kr, Danmark 3.570 kr alene i statsbanene. Likevel var det småtterier, for Belgia hadde lagt ned 41.480 kr per km<sup>2</sup>, England med 43.850 kr toppet listen. Inntrykket av norsk moderasjon bekref-

tes når Østvedt forteller at Norge da hadde brukt kr 65,70 per innb. på jernbaner, Sverige kr 98,80, Danmark 68,60 og Italia kr 70,70. I en klasse for seg stod land som Sveits med en satsing på kr 236,80, Storbritannia med kr 386,40 og USA med kr 540,50 per innb.

Hvordan ruvet så jernbanebyggeriet i norsk økonomi? Et holdepunkt for å bedømme dette spørsmål er å se på størrelsen av realkapitalen i andre sektorer. En svakhet er det at man da sammenligner en beholdningsstørrelse med et strømningstall. Et visst inntrykk får man imidlertid. Det er opplyst at buskapskapitalen i Norge var 192 mill. kr i 1907.<sup>1)</sup> Verdien av handelsflåten, basert på forsikringene, var på 305 mill. kr samme år.<sup>2)</sup> Til sammenlikning var den medgåtte anleggskapital til jernbaner uten avskrivninger, og uten de private baner (dog inkl. Hovedbanen) på 240 mill. kr i 1911. Hertil kom 48 mill. kr til utvidelser, slik at satsingen var på om lag 288 mill. kr.<sup>3)</sup> Det er på dette grunnlag adgang til å si at jernbanene var en sentral investeringspost i norsk økonomi opp til Første verdenskrig.

Hvor så pengene kom fra til jernbanebyggingen, vil tas opp i kapittel 9.

Det er dyrt å være fattig, også når det gjelder transportmidler. Det viste seg at kostnadsstørrelsen fikk innflytelse på valg av sporvidde i Norge de første tiår. Den første banen, Hovedbanen, fikk britiske mål med en sporvidde på 1,435 meter (4 fot 8½ tomme). Alt i 1857 begynte den smalsporede perioden. Etter forslag fra Carl Abraham Pihl (1825-1897) konstituert jernbanedirektør fra 1865, ble det vedtatt å bygge to av de vedtatte baner med et smalt spor på 1,067 meter. I 1883 var 500 km av i alt 1.562 km bane standardspor, resten var smalsporet, altså over 2/3 av totalen. Det var likevel interessant at alle tre strekningene til Sverige var bredsporet, "verdenssporet", som Sverdrup sa. Det viste seg i 1880-årene at det politikerne sparte på smalsporethet, ble mer enn oppveid ved tap av tid ved omlasting og slett utnyttelse av vognmateriellet. Ombygging til bredsporet bane ble senere en kostbar affære, både for staten og de kommunale og private aksjetegnere. Sistnevnte tapte sine beskjedne dividender til ombyggingsarbeidene. Da bygging kom i gang igjen i 1890-årene, var det for statsbanene kun snakk om normal sporvidde på 1,435 m.

---

1) Statistiske Oversikter 1948, NOS, tabell 55.

2) Norges Skibsfart 1904, NOS, s. 3\*.  
Norges Skibsfart 1909, NOS, s. 4\*.

3) De offentlige Jernbaner 1910-1911, NOS, tab. II, 1, s. 16, og innledn. s. X.

Også sysselsettingen understreker at jernbanene var i en klasse for seg selv. Alt i 1880 hadde jernbanene 1.701 fast ansatte. I 1894 var tallet 3.307 ansatte og 5.949 i 1910.<sup>1)</sup> Hertil kom like mange anleggsarbeidere i de store byggeperiodene i 1870-årene, og i årene etter 1905.<sup>2)</sup> Til sammenligning hadde landets største industribedrift, Nydalen Compagnie i Oslo, 983 ansatte i 1885, fulgt av Laksevåg Mekaniske Verksted i Bergen med 667 arbeidere.<sup>3)</sup> I 1895 hadde tekstilbedriften i Nydalen ellers 1.000 arbeidere.<sup>4)</sup>

### Eierform og styre

England var det første jernbaneland. Med de trafikkberegninger som den gang ble laget, var privatbygde og privatdrevne jernbaner lønnsomme foretak. Med hjemmel i bevilling eller konsesjon i det enkelte tilfelle ble så de tidlige engelske jernbanene bygd, men Parlamentet opprettet et kontrollorgan, the Railway Commission (1844), som gradvis skjerpet konsesjonsvilkårene, slik at jernbanene ble privatmonopoler under offentlig regulering, ikke minst med hensyn til takstpolitikken. Den engelske aksjelov av 1856, utvidet 1862, gjorde selskapsstiftelsen enklere og lettet adgangen til å reise kapital. På kontinentet og i USA inntil Borgerkrigen fikk de offentlige organer mer å si bl.a. fordi den private sektor var svakere utviklet enn i Storbritannia, men etter 1865 ble det private initiativ nær enerådende i USA i de neste 15 år. Det vanligste i Europa var at jernbanene ble anlagt, med hjemmel i en konsesjonslov som monopolbedrifter, med vesentlig privat risikokapital i 1840- og 1850-årene, men fra 1870-årene med stadig sterkere statlig styring og kontroll. På lengre sikt ble jernbanene statlige forvaltningsbedrifter, - i Norge og i de fleste andre stater. Selve kapitalstrukturens egenart, med store faste og relativt små variable kostnader, trakk i retning av naturlig monopol, uansett om staten eller private stod som eier av banenettet.<sup>5)</sup> I forbi-

1) NIF 1874-1924, s. 379, De offentlige Jernbaner 1893-94, NOS., s. 258.

2) NIF 1874-1924, s. 371-372.

3) Norges Fabrikanlæg 1885, NOS, Kra. 1889, s. IX.

4) do. 1895, s. XVIII.

5) Oversikt gis i Sverker Oredsson, op.cit., s. 12-44. Se også Håkon Gundersen, Jernbane og stat, hovedoppg. i Sosiologi, Universitetet i Bergen, 1977, 212 s.



gående nevnes at lovgivningen om konsesjon til jernbanedrift alt i 1870-årene inneholdt bestemmelser om hjemfallsrett til staten vederlagsfritt etter konsesjonstidens utløp, bl.a. i Østerrike og Sveits.<sup>1)</sup>

Ser vi på Norge spesielt, iakttas en del særtrekk. Formelt ser vi tre typer selskaper 1850-1914. Det første jernbaneselskap, Hovedbanen, var et rent privat selskap, opprettet ved egen kontrakt mellom staten og en engelsk entreprenørgruppe i desember 1850. Rent private baner ble senere bygd av privatselskaper med konsesjon av regjeringen som støttet seg til konsesjonsloven for jernbaner 12. august 1848.<sup>2)</sup>

For det andre ser vi en gruppe selskaper, langt de fleste og viktigste, som var opprettet som interessentselskaper, det vil si, jernbaneselskaper som anla og bygde jernbaner, og som ble administrert for statens regning i forening med en del private og kommuner, som følge av at sistnevnte hadde ytet bidrag til anleggsutgiftene. For disse distriktsbidrag hadde de mottatt aksjer. Alle aksjene var likeberettiget til utbytte. Inntil lov om ekspropriasjon av statsjernbaner av 4. juli 1897, var innløsning av de kommunale og private aksjer ikke forbeholdt staten, med ett unntak (Jærbanen). Loven i 1897 signaliserte Stortingets ønske om å nasjonalisere jernbanene til en statlig forvaltningsbedrift. Men innløsning av privates aksjer skjedde i et langsomt tempo og var ikke brakt til avslutning før i 1920-årene, de privates aksjer i Hovedbanen først i 1926.

For det tredje iakttar vi de rene statsbaneselskaper. Her er det tale om forvaltningsselskaper på linje med telegrafene og veivesenet. Også til statsbanene ytet private og kommuner direkte tilskudd, i tillegg til at de lokale interesser avstod grunn, sørget for gjerder m.m., men her mottok de kommunale og private innskyttere ingen aksjer for sine bidrag. Både de såkalte statsbaneinteressentskapene og de rene statsbaner omtales som statsbaner fra 1860-årene.

Nå var utgiftsdeling og deling av makt mellom stat og kommune ikke noen nyhet i Norge. Vi har stiftet bekjentskap med lignende samvirkeformer tidligere, for veiene fra 1820-årene, for dampskipsfarten på innsjøene og på kysten fra 1830-årene og for skolene fra neste tiår. Fyrvesen og havner kunne føyes til. Alene delingen av utgiftene hadde konsekvenser.

---

1) Se Stortingets jernbaneplan av 1875, SF 1875, Del II, bakerst, inn-tatt uten nr.

2) St. Efterr. 1848, s. 264-266, Paulsen, Thomle & Thomle, I, s. 1086.

Administrasjonen av privatbanene var prinsipielt atskilt fra statsbanene. Utgiftsdelingen hadde også den juridiske konsekvens at hvert selskap av alle tre typer, nevnt ovenfor, ... "selvfølgelig ble administrert som særlige økonomiske Enheder." Uttrykket går igjen i jernbanenes årsberetninger i alle år i tiden 1895-1910.<sup>1)</sup> Det var av hensyn til aksjonærene og deres utbytte.

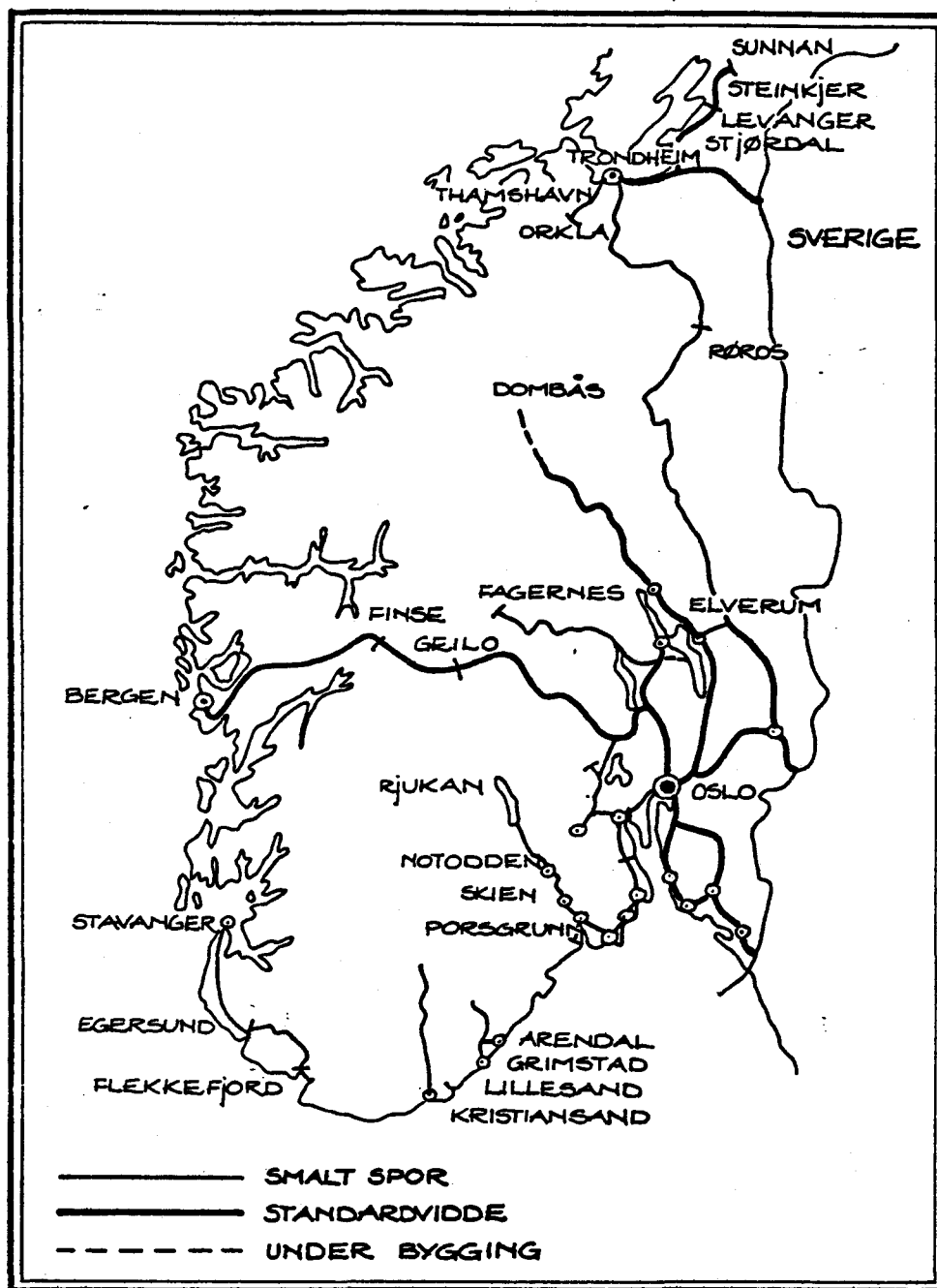
Forestillingen om splittethet må ikke overskygge det faktum at vi her i landet fra første stund har hatt en sterk grad av sentral styring over jernbanene. Hovedbanens styre på 6 medlemmer, bestod i praksis av de tre direktørene som regjeringen etter kontrakten hadde rett til å oppnevne, ganske enkelt fordi de engelske aksjonærene valgte å la sine interesser ivaretas av den britiske generalkonsul i Norge, Sir John Rice Crowe. I 1866 bestod direksjonen da bare av professor Ole Jacob Broch, fabrikkieier Halvor Schou og Sir John Rice Crowe. Dernest fikk regjeringen reelt hånd over oppnevning av styrene i de øvrige statsbanene. De omtales også som "Stats-Jernbanerne" i offisielle organer alt den gang.<sup>2)</sup>

Når vi så føyer til at til dels de samme personer gikk igjen, ser en at eierformene likevel tillot en forholdsvis fast og enhetlig ledelse. En gjennomgangsskikkelse i de grunnleggende år var ellers Ole Jacob Broch, som sammen med Halvor Schou satt i styret både for Hovedbanen og statsjernbanene i tiden 1856-1869, som innebar sete i direksjonen både for Hovedbanen, for Kongsvingerbanen, Hamar-Elverumbanen og Drammen-Randsfjordbanen.<sup>3)</sup>

Ser vi på situasjonen i 1880, hadde staten skutt inn 80,7% av anleggskapitalen i gjennomsnitt, de private og kommunale myndigheter 19,3%.<sup>4)</sup> Lokalandelen var opp mot 50% for de velstående distrikter, men ned mot 5% for de grissgrendte strøk. Heri spores innflytelsen av økonomi, det er nesten selvsagt, liksom en skal huske at de første og stadig mest lønnsomme baner gikk gjennom de sentrale Østlands-områder, nemlig Hovedbanen og Drammensbanen. Går vi frem til 1904, var de private og kommunale bidrag 13,2%, 23 mill. av i alt 173 mill. kr.<sup>5)</sup> Det gjelder bare anleggskapitalen, kapital

- 
- 1) De offentlige Jernbaner 1894-95, NOS, Kra. 1896, s. I i innledningen og tilsvarende i tidligere og senere årsberetninger.
  - 2) Se Norges Hof og Stats Calendar 1866, s. 108, og NIF 1874-1924, s. 349 der generaldirektør for Norges Statsbaner i 1924 omtaler de baner som ble besluttet i 1857 som "vore tre første statsbaner".
  - 3) Norges Hof og Stats Calendar 1866, s. 108, Seip, O.J. Broch, ss. 200-261 og NIF 1874-1924, s. 377-378.
  - 4) Se St.prp. nr. 52, 1881, s. 42-47, Bilag. Her gis en oversikt over de juridiske og økonomiske særtrekk ved norske jernbaners administrasjon.
  - 5) De offentlige Jernbaner 1903-04, Tabell 1, s. 4.

FIG. 6.3 JERNBANENE I NORGE 1910.



KILDE : E. ØSTVEDT, DE NORSKE JERNBANERS HISTORIE  
1854 - 1954. OSLO 1954.

til utvidelse og forbedringer er da holdt utenfor, også de private jernbanenes anleggsutgifter. Til sammenligning var de lokale bidrag i 1911 redusert til 12,2% i gjennomsnitt, 29 mill. av i alt 240 mill. kr.<sup>1)</sup>

Med hensyn til selskapenes banenett, kan det opplyses at i 1911 var det samlede banenett på 3.085 km, og av dette var privatbaner 476 km, resten statsbaner. Sistnevnte på til sammen 2.609 km fordelte seg igjen med 689 km på rene statsbaner, og 1.920 km på statsbaneinteressentskaper. Se fig. 6.3 som viser banene 1910.

#### Avkastning på jernbanekapital

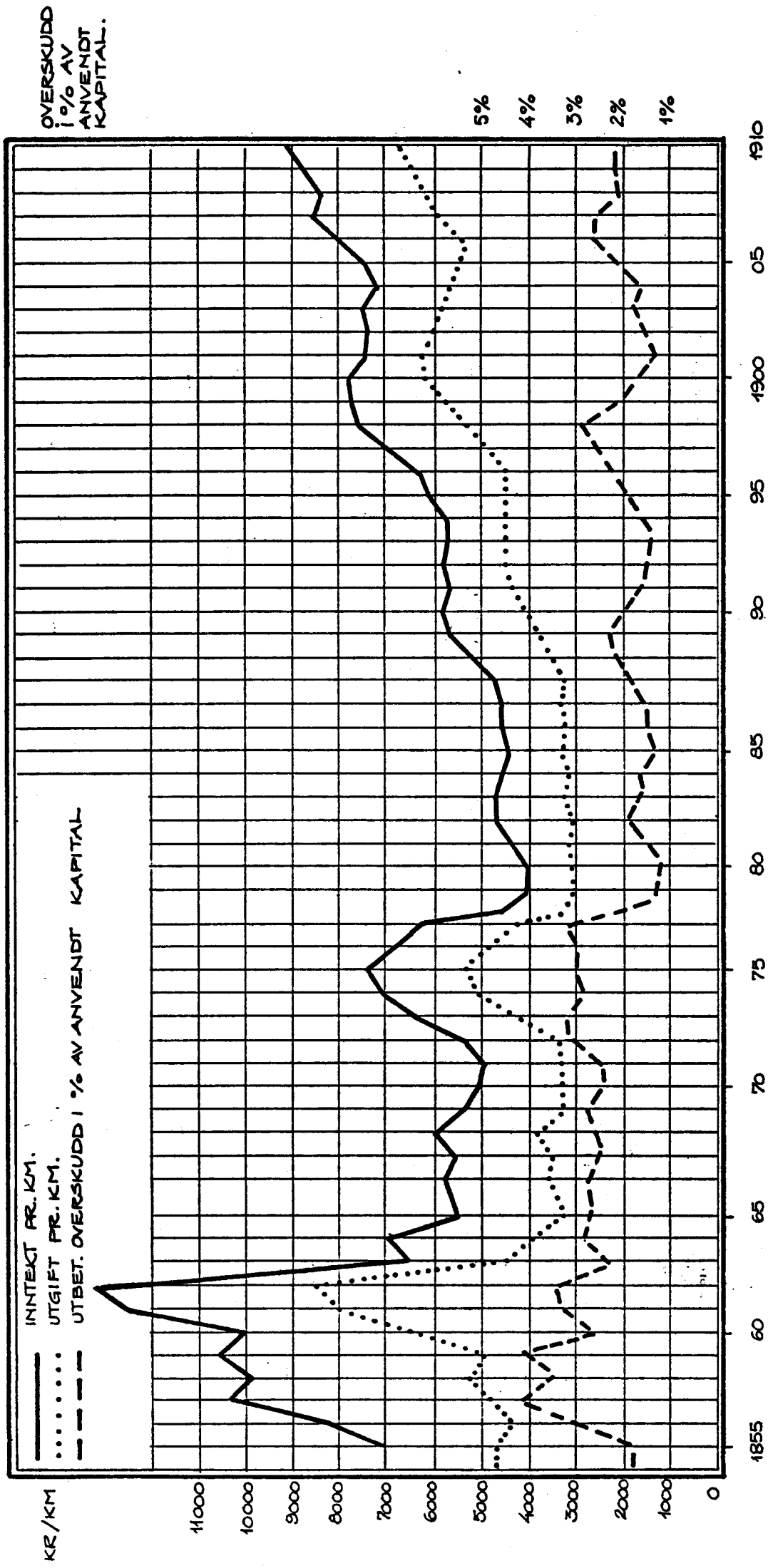
Nettoavkastningen på kapital i skipsfart varierte mellom 13,8% og 15,6%, altså rundt 15% netto i tiden 1867-1872.<sup>2)</sup> Hva var avkastningen på satset jernbanekapital i Norge? Spørsmålet leder til den alminnelige sontring mellom den bedriftsøkonomiske avkastning og den samfunnsmessige avkastning. Førstnevnte peker hen på nettoinntekten som den enkelte bedrift mottar fra en virksomhet. Den samfunnsmessige avkastning utgjør nettofordelene (positive eller negative) som samfunnet mottar av samme virksomhet, og omfatter da den private avkastning pluss nettoeffekten av virksomheten på alle andre i samfunnet.

Med hensyn til den direkte eller bedriftsøkonomiske gevinst, viste det seg at nordmennene fant lite gull i jernbanene. Det var ellers forutsatt alt før det første spadestikket var tatt. Med unntak av Hovedbanen mellom Kristiania og Eidsvoll og Drammensbanen viste det seg at jernbaner i Norge ikke gav synderlig utsikt til lønnsom privat satsing av midler. Diagram 6.4 gir utviklingen i inntekter og utgifter for hele tidsrommet 1854-1911, samt avkastning i prosent av anvendt kapital for statsbanene og Hovedbanen samlet. Det fremgår av kurvene for netto driftsinntekter at de var positive, men beskjedne. Frem til 1877 fluktuerte driftsoverskuddene, i gjennomsnitt rundt 3% av satset anleggskapital. Det år inntraff en platåforskyvning ned til 1½-2%. Det ble stort sett nivået frem til 1911. E.O. Johannessen Svanøe, som ledet statistikkavdelingen i sentralstyret for jernbanene,

1) De offentlige Jernbaner 1910-1911, Tabell II, 1, s. 16.

2) A. Kiær, "Statistiske Oplysninger vedkommende den norske Skipsfarts Økonomi", Kra. 1871 (også trykt i Morgenbladet 1871).

FIG. 6.4 INNTEKTER OG UTGIFTER TIL DRIFT OG VEDLÛKEHOLD PR. KM. BANE VED DE NORSKE JERNBANER 1854 - 1911 (STATSBANENE OG HOVEDBANEN) SAMT OVERSKUDD UTBETALT I % AV ANVENDT KAPITAL.



KILDE: DE OFFENTLIGE JERNBÅNER. DRIFT 1910-1911, NOS V, 160, KRA. 1912.

opplyste at driftsoverskuddet etter samme målestokk var 1,7%<sup>1)</sup> i året 1883/84, noe som stemmer godt med kurvene i figur 6.4. For Hovedbanen var driftsoverskuddet vanligvis mye bedre, opp mot 8,5% år om annet, og Drammensbanen hadde iblant 5,5%, men de øvrige trakk gjennomsnittsavkastningen altså nedover. I 1883/84 for eksempel, ville fradrag av Hovedbanen resultere i en gjennomsnittlig avkastning på 0,9%.<sup>2)</sup>

For aksjonærene var satsingen stort sett en skuffelse, bortsett da fra aksjonærene i Hovedbanen, men her var staten den største aksjonær. Aksjetegningen kunne snarere betraktes som en selvpålagt særskatt. Dog betaltes mikroskopiske utbytter sporadisk på de fleste baner. Ofotbanen, åpnet 1902, som ren statsbane, var derimot en suksess med 15-18% i årlig avkastning av anleggskapitalen<sup>3)</sup> opp til 1910, og deretter 22-23% så lenge Verdenskrigen varte (1918).

Den lave direkte avkastning på kapitalen peker mot den andre begrunnelsen for å bygge jernbaner, nemlig deres indirekte eller samfunnsmessige gevinster. En metode til beregning av de økonomiske gevinster ved et nytt transportmiddel ble lansert av den franske ingeniør Jean Dupuit alt i 1844.<sup>4)</sup>

Metoden gikk ut på å finne et uttrykk i kroner og ører for hva man sparte av tid og fraktutgifter ved et nytt transportmiddel i forhold til alternative transportmåter, når andre betingelser ellers var de samme, eksempelvis etterspørselen etter transporttjenester.

Dupuit brukte veier og kanaler for å anskueliggjøre sine idéer. På Stortinget i 1851 tok Ole Jacob Broch opp en litt annen side, nemlig "de statsøkonomiske gevinster". Hvis, argumenterte han, man bygget jernbane, ville de lavere transportutgifter per tonn resultere i økt godsmengde og dermed i betydeligere fraktinntekter for eieren av jernbanen, i dette tilfelle staten. For nøyaktighets skyld pekte Broch på at ut fra de trafikkberegninger som forelå, ville det "koste" staten "et tap" av 143.494 spd. årlig,

---

1) Se art. av E.O.J. Svanøe, i Statsøkonomisk Tidsskrift 1887, s. 168.

2) Ibid., s. 172.

3) De Offentlige Jernbaner 1911-1912, NOS. Kra. 1913, s. 24, tab. III, Kol. 43.

4) Opptrykt i Denis Munby, red., Transport. Selected Readings, Penguin 1968, s. 19-61.

dersom staten unnlot å bygge.<sup>1)</sup> Andre talere, blant dem Schweigaard, var opptatt av de ringvirkninger og de kopleffekter som jernbanen ville gi til landets materielle fremskritt. Begge typer argumenter er fortsatt aktuelle.

Det interessante er at jernbanestyret i Norge alt i 1887 lot utarbeide en beregning av de innsparinger i kroner og ører jernbanene medførte i forhold til kostnadene ved å transportere den samme godsmengde det året over de samme strekninger med henholdsvis båt eller vei. Den gjennomsnittlige samfunnsmessige innsparing (social saving) var etter E.O.J. Svanøes beregninger 4,9% i forhold til sjøverts transport, og 6% sammenlignet med landeveitransport.<sup>2)</sup> En viktig forutsetning var altså at etterspørselen etter transporttjenester ville ha vært den samme i fravær av jernbaner. Mye tyder på at det ikke er tilfelle.

Denne kontrafaktiske betraktningssmåte er kommet sterkt i forgrunnen i forskningen de senere år.<sup>3)</sup> Metoden Svanøe anvendte kunne for så vidt sies å bekrefte godtfolks påstand at jernbanene "lønnte" seg, for resultatene viste at samfunnet hadde måttet ofre 4,5% eller 6% mer av reelle ressurser for å få fraktet den samme godsmengde med henholdsvis sjøverts og landverts transportmidler.

Beregningen tok ikke hensyn til alle de samfunnsmessige eller private gevinster, blant dem økt regelmessighet, økt sikkerhet og økt komfort.

---

1) J.A. Seip, O.J. Broch, s. 202.

2) Se art. i Statsøkonomisk Tidsskrift 1887, s. 168.

3) Eksempelvis har R. Fogel, Railroads and American Economic Growth 1964, beregnet "the social savings" i Svanøes mening for jernbanetransport av gods til 5% av bruttonasjonalproduktet i USA i 1890. A. Fishlow, American Railroads and the Transformation of the Ante-Bellum Economy, 1965, har tilsvarende beregnet jernbanenes innsparing ved passasjertransport i USA i 1859. Begge har gått ut fra fullstendig uelastisk etterspørsel etter transporttjenester. Se J. Hayden Boyd & Gary M. Walton, "The Social Savings from Nineteenth Century Rail Passenger Services", Explorations in Economic History 1971-72, s. 233-254. Forfatterne fører Fogels og Fishlows idéer videre ved å beregne de sosiale innsparinger ved jernbanen under den mer realistiske forutsetning at etterspørselen etter transporttjenester var elastisk. Oppsummering gis i R.W. Fogel, "Notes on the social saving Controversy", Journal of Economic History, vol. XXXIX, 1979, ss. 1-55. Sml. en kritisk gjennomgåelse av teorien av Colin M. White, "The Concept of Social Saving in Theory and Practice", The Economic History Review, Vol. XXIX, 1976, ss. 82-100. En norsk pionerundersøkelse på dette område, med standard estimeringsmetode, og med data fra Jærbanen er Stein Undheim, The Jæren Railroad: A Premature Project. A Study of Promotion Efforts and Economic Contribution of a Norwegian Railroad 1866-1913, UiB 1979 (Hovedoppg.)

Ei heller var stigningen i eiendomsprisene, en privat gevinst der jernbanen gikk, innkalkulert, heller ikke det forhold at jernbanene snart skaffet et underlag for turisme og for handels- og servicenæringer rundt i bygdene, gjennom de nye faste inntekter som jernbaneansatte heretter fikk. Noen av de viktigste ringvirkningene er altså utelatt. Jernbanenes nyttevirksomheter er da trolig undervurdert i Dupuits og Fogels beregninger. Stasjonsbyenes tid ble innvarslet. Jernbanen var landets største forretningsforetak. Den innførte pensjonsordninger for de fast ansatte, som dannet mønster for arbeidsvilkår i den private sektor. Det skal heller ikke oversees at fast ansettelse på jernbanen ble noe i retning av Wergelands stige; den hjalp ufaglærte arbeidere til selvrespekt og opprykk til borgerlig status i egne og andres øyne. Jernbanene ble videre en sentral opplæringsplass for tidens tekniske ferdigheter, også administrasjon av storforetak. Norge hadde ingen pavekirke, men hadde jernbanene i stedet.

Det er klart at avkastningen på jernbanekapital er et viktig holdepunkt for å vurdere jernbanenes betydning. I økonomisk sammenheng er det innlysende, men også generelt i samfunnet, for verdien av å satse på jernbaner må sees i forhold til alternative anvendelser av knappe midler.

Der er likevel andre målestokker. En rekke er nevnt ovenfor. Enda et mål for å si hva jernbanen betydde, er å se på hva den fraktet. I 1894 utgjorde skogprodukter 52% og landbruksprodukter 15,5% i gjennomsnitt av antall fraktede tonn gods. Disse var da de to største postene i fraktgodstransportene. Innen landsbruksvarene var korn- og melvarer igjen 37% av totalen, fulgt av gjødning 32%.<sup>1)</sup> Snart var massetransportene av kull og malm viktigst. I 1891-1903 utgjorde malmer således 5,4% av total fraktgodsmengde mot 10,7% i 1903, 34,4% året etter og hele 46,2% i 1911.<sup>2)</sup> Narvikbanens transporter reduserte landbruksvarers betydning tilsvarende. I 1911 f.eks. utgjorde melk 1,5%, korn og melvarer 2,1% og gjødning 2,1%.

### Sammendrag

Når vi skal dømme om jernbanenes rolle i økonomisk sammenheng, blir det viktigste punkt at de resulterte i lavere transportutgifter. Det vil si

---

1) De offentlige Jernbaner 1893-94, s. XXX, XXXII.

2) do. 1903-04, s. XLIX.  
do. 1910-11, s. LVIII.



at jernbanen sparte inn på den ressursmengde som skulle til for å flytte et visst antall passasjerer og en viss mengde gods. Derved innvant man knappe ressurser som kunne brukes til andre ting.

Lavere transportkostnader omkalfatret i neste omgang innsatsfaktorers pris i produksjon, og endret vilkårene for lokalisering av økonomisk virksomhet. Det beste eksempel i startårene i Norge var kanskje tømmertransportene, og noe lignende iakttas med jernbanene i tømmertransportene og malmtransportene i svensk Norrland. Potensielle ressurser fikk altså markedsverdi, mens andre falt ut av betraktning fordi de ble for kostbare i sammenligning. Jernbanen gjorde det for landtransporten som dampskipet gjorde for sjøverts transport. Ressursene kom på hjul og konkurransen økte. Spesialisering og arbeidsdeling mellom distrikter og mellom stater skjøt fart. Ettersom jernbanene normalt kom forut for private investeringer i produksjon og omsetning, kan det sies at offentlige grunnlagsinvesteringer åpnet nye markeder og utvidet gamle. Fra dampskipene, posten, telegrafene og jernbanen føres tråden inn i vårt århundre, til elektrisk kraft fra offentlige forvaltningsbedrifter. En kunne her også trekke inn telefonnettet og NRK.

Mye er sagt og ment om jernbanens rolle for den økonomiske vekst, især USA's økonomiske historie. Vi har sett på en mindre måling av jernbanenes samfunnsmessige besparelse (social saving), og funnet at under visse forutsetninger var innsparingene 6,0% sammenlignet med landtransport og 4,5% i forhold til sjøverts transport. Hva jernbanen betydde for økonomisk vekst samlet for Norges vedkommende, forblir for så vidt ubesvart. Det faktum at Norge manglet kull og økonomisk drivverdige jernleier innen grensene gjør det sannsynlig at koplingene forover og bakover fra jernbanen til økonomien ellers var mer beskjedne i Norge enn i land som Storbritannia, USA og Tyskland. De magre driftsresultater gir en viss pekepinn i så måte. Gjennomsnittet var som nevnt 1,68% i 1883/84 og 1,72% i 1913/14.<sup>1)</sup> Det hang sammen med to ting især. Det ene poeng er jo at takstene var fastsatt administrativt av jernbanestyret og godkjent av Stortinget; de var ikke resultat av konkurranse på markedet mellom forskjellige selskaper eller

---

1) NIF 1874-1924, s. 376.

konkurrerende transportmetoder, skjønt trafikkberegninger gav pekepinn i så måte. Hva prisen for transporttjenestene kunne ha vært dersom en hadde gått frem som en rendyrket monopolist, vites for så vidt ikke. Inntektene reflekterer snarere resultatene av de trafikkberegninger som ble foretatt for banene på forhånd, om hvor stor trafikk en bane ville få. Dernest ble utnyttelsen av banenettet lavere i Norge enn andre steder fordi lokaliseringen av landets befolkning i forhold til jernbanenettet tross alt var såpass ugunstig. Videre må det utheves at selv om jernbanen skapte vilkår for tremasseindustrien, så ble tømmeret fortsatt nesten utelukkende fraktet som før på elvene. Det vil si, at bortsett fra industriproduktene, fikk landets største transportartikkel til 1900, nemlig skogprodukter, bare beskjeden betydning for jernbanene i Norge.<sup>1)</sup>

I forsøk på å dimensjonere jernbaneinvesteringene, så vi at de utgjorde en betydelig del: i 1910 utgjorde anleggskapitalen i jernbanene, riktignok uten avskrivninger, nesten like mye som verdien av handelsflåten, 288 mill. mot 305 mill. kr, og mer enn 50% av verdien av landets samlede husdyrkapital på 192 mill. kr.

---

1) NIF 1874-1924, s. 376.

## KAPITTEL 7

### AKTØRER OG FRONTLINJER I SKATTESPØRSMÅL 1830-1860

#### Innledning

Kapitlet tar for seg hvert storting for årene 1836-1878 og gjengir summariske referater av standpunkter i tollspørsmål. Gjennomgåelsen vil isolere forslag til tollsatser, lettelser eller økninger, og slik finne holdepunkter til å svare på spørsmålet om regionale frontlinjer i Stortinget hadde systematisk samsvar med frontlinjer i tollpolitiske saker. I stort monn vil konklusjoner herom, iallfall i denne omgang, bygge på argumentasjonsformer. Slutningene vil imidlertid prøves mot enkelte sentrale avstemninger foretatt ved navnopprop. Videre vil tidligere, velkjente resultater av undersøkelser på dette område trekkes inn. I den grad det ikke er tale om overlapping, vil eventuelt sammenfall i resultater styrke tyngden i konklusjonene. Vi begynner med noen ord om opptakten, det gjelder tiden 1815-1836.

#### Opptakt 1815-1836

Årene 1815-1836 danner en tid for seg, også i statsfinansiell sammenheng. Det er viktig å være oppmerksom på at Stortinget i disse år utlignet direkte skatter ved siden av de indirekte. Den viktigste direkte skatten var land- og kjøpstadskatten, utlignet første gang for terminen 1815-1818, og dernest i de følgende treårsterminer inntil den ved stortingsvedtak 21. januar 1837 ble sløyfet. Utligningen 1815-1833 var følgende: (kroner)<sup>1)</sup>

År	Landskatt	Kjøpstadskatt	Forholdstall
1815	1.920.000	480.000	4.0:1
1818	1.760.000	400.000	4.4:1
1821	1.600.000	360.000	4.4:1
1824	1.360.000	320.000	4.2:1
1827	1.360.000	320.000	4.2:1
1830	1.200.000	280.000	4.3:1
1833	600.000	140.000	4.3:1

Da Stortinget ikke fornyet land- og kjøpstadskatt i 1837, gikk landet inn i en periode uten direkte statsskatter, en skattemessig idyll som varte i 55 år, inntil 1892. To mindre unntak fra hovedregelen bør likevel nevnes. Det ene gjaldt skyss, det andre veier. Skyssvesenet var oppe prak-

1) SF 1845, St.prp. nr. 40, s. 440.

tisk talt på samtlige storting 1814-1860, men inntil lov av 21. mars 1860 da utgiftene ble overført til staten, ble en del av utgiftene utlignet på jordeiendommer på landet etter matrikkelen. Det var en torn i huden, men etter reformer i 1839 var i det minste utligningen på matrikkelen beskjedent; kr 100.000 i 1840, kr 12.000 året etter og null f.o.m. 1845.<sup>1)</sup>

Veiutgiftene var etter veiloven av 15. september 1851 lignet med 4/5 på matrikkelen og 1/5 på byene, en fordeling bevisst lagt opp etter land- og kjøpstadskattens fordeling. Også her var det tale om direkte skatt, selv om bevilgningen til veier ikke kom inn i statsbudsjettet før 1883, også her knurret bøndene over særbeskatning av sine eiendommer. Etter krav fra bøndene ble nøkkelen endret i 1870 til 3:1 og i 1892 til 2:1. Skatten bortfalt 1893, og beløpet ble overført til utgift for statskassen. Beløpene var uanselige 200-300.000 til 1870-årene, da de kom opp mot 1/2 million kroner årlig. I samtiden uttalte trolig Ole Jacob Broch den herskende oppfatning at der ikke fantes direkte statsskatter i Norge.<sup>2)</sup>

Også på en rekke andre måter var tiden 1815-1836 spesiell i statsfinansiell henseende. Det hang sammen med at i de årene tok landets sentrale statsorganer sine første skritt på egne bein, bl.a. når det gjaldt skattskrivning, statslån, riksbank, valuta og statsrevisjon, med alle de tilbakeslag det medførte før 1842. Viktig i denne sammenheng var også at i tiden 1815-1833 var den største velgergruppe, bøndene, ikke godt representert i Stortinget. Bøndenes politiske gjennombrudd kom som kjent i 1833. Av Stortingets 95 representanter det året var 45 bønder, opp fra 20 ved det foregående ting. Tallet på embedsmenn ble 31, mot 37 på det foregående ting. I vår sammenheng betydde dette valgskred at bøndenes skattesyn nå kunne komme opp til overflaten. Tiden 1815-1836 kan med andre ord ikke ventes å gi noe godt bilde av skattestandpunktene hos bøndene, ganske enkelt fordi bøndene ikke hadde større sjanse til å gjøre dem kjent. Der foreligger imidlertid enkelte signaler om hva bøndene mente, også før 1836. De gir klare vink om tendenser.

- 
- 1) A. Bergsgård, Ole Gabriel Ueland, I, s. 164, II, s. 211.  
M.B. Tvethe, Norges Statistik, s. 247.  
O. Mejlænder, Alm. norsk Lovsamling 1660-1870, s. 1250-51.
- 2) St.dokument nr. 1, 1878, s. 69, vedlegg tabell 28.

### Bøndene kommer

Da Stortinget i 1816 drøftet fordelingen av land- og kjøpstadskatten og kom til at byene skulle ilignes 1/5 og landdistriktene 4/5, nedla 13 representanter en skriftlig protest. Begrunnelsen var at fordelingen "utilbørlig begunstiget Byerne".<sup>1)</sup> Av de 13 protestantene var 12 bønder, blant dem Hans Barlien, Nordre Trondhjem amt, som markerte seg som en av de mest frittalende kritikere av embetsmennene. Barlien mente således at byene burde bære 1/2 av den direkte skatt. Han begrunnet oppfatningen med at stemmeretten var basert på "reel Formue".

Motvilje mot en ny og kostbar stat var videre bakgrunnen for bondetoget mot Stortinget i 1818. Embetsmennene utgjorde den gang 42 av 78 representanter på Stortinget. Hertil kom 5 advokater. Da skattelettelse uteble, flammestemningen opp, og oppildnet av enkelte agitatorer, drog så store flokker av østlandsbønder mot hovedstaden for å demonstrere og kreve lettelse. Andre ord ble hvisket. Om lag 300 ble arrestert, men ble snart løslatt. Det hele vitnet om at den nye statsfrihet var ønsket, men ikke til hvilken som helst pris. Eneveldet hadde i sammenligning vært langt billigere.<sup>2)</sup> Halvor Hoel, som hadde medvirket til bondetoget, satt imidlertid hjemme på Hoel i Hedmark da begivenheten, det såkalte andre bondetoget i september, inntraff.<sup>3)</sup> Han ble dømt til festningsarbeid i jern i ett år, men ble benådet av Kongen. Boten på 888 spd. derimot, måtte han utrede.

Et tredje tegn på stemningen kom i 1830. På Stortinget det året foreslo gårdbruker Thomas Foosnæs, Nordre Trondhjem amt, at byene måtte overta en større andel i utgiftene til skyss for staten, og overta "en tredjedel av den almindelige directe Skat".<sup>4)</sup> Foosnæs hadde spesielle oppfordringer til å fremme slike synspunkter, han var svigersønn til Hans Barlien. På neste storting fulgte trønderkolleger opp forslagene fra Thomas Foosnæs. Gårdbrukerne Ingebrigt Sæther, Sør-Trøndelag, og John Nordhuus, Nordland, la da frem skriftlig forslag om at land- og kjøpstadskatten til staten

---

1) SF 1816, St. 6. juni, 38 ff.  
SE 1816, s. 424.

2) Sverre Steen, Det frie Norge, bd. 1-5, Oslo 1954-1959, bind 2, På falllittens rand, s. 266, 273 og passim.

3) Tollak Lindstøl, Stortinget og statsraadet 1814-1914, I, 384.

4) SE 1830, s. 193.

skulle sløyfes.<sup>1)</sup> Samtidig foreslo den kjente bondeagitator Jon Neergaard, fra Romsdals amt, forfatter av "En Odelsmands Tanker om Norges nærværende Forfatning", at staten istedenfor å betale av på statsgjelden, skulle bruke ledige midler "til Ophævelse eller Nedsætelse af Land- og Kjøpstads-katten".<sup>2)</sup>

Mellom 1833 og 1836 modnet tankene, og bøndene hadde i Ole Gabriel Ueland, (1799-1870) fått en politisk fører som kunne omsette tankene i handling. Aksjonen for å få bort land- og kjøpstads-katten kom ikke fra regjeringen. Tvertom, i sitt budsjettforslag datert 18. januar 1836 hadde regjeringen tatt med denne direkte skatt som tidligere med 150.000 spd. på distriktene og 35.000 spd. på byene. Den ymtet tilmed frempå at skatten burde utlignes med et større beløp enn før. Det hang sammen med at en del utgifter fra amtene var overført til statskassen. Regjeringen tok helt klart avstand fra tanken å redusere de direkte skattene i forhold til de indirekte. Den ønsket altså et blandet system, og det ble dens prinsipielle oppfatning siden, også byenes.<sup>3)</sup> En del tollforhøyelser ble vedtatt av Stortinget i 1833, bl.a. 25% økning i satsene på håndverksarbeider som blikkenslager-, dreier-, buntmaker-, hjulmaker-, snekker- og stolmakerarbeider. Motiveringen var delvis å beskytte hjemlige produsenter. Enkelte har heri sett en prinsipiell innledning til tollbeskyttelse og proteksjonisme.<sup>4)</sup> Schweigaard tok kraftig avstand fra en slik bakstreversk handelspolitikk.<sup>5)</sup> Han beroliget imidlertid seg selv ved lesningen av regjeringens forslag til tolltariff for 1836, for her var det brakt i forslag en rekke reduksjoner som iallfall pekte i frihandelsretning. Det mente Schweigaard var det riktige, og hvis forslagene ble vedtatt, ville vedtakene "give dette Thing (1836) den første Plads i vort Skattevæsens Historie".<sup>6)</sup>

Det skulle gå annerledes enn Schweigaard hadde håpet. Forslagene om tollnedslag stammet fra byrepresentanter, og gjaldt ting som trelast, fyravgift

---

1) SE 1833, s. 466. SF 1833, St. 9 april, s. 2-3.

2) SE 1833, s. 110.

3) SF 1836/37, St. 20. desember, s. 53.

4) Se Carl Lund, Det norske tollvesens historie fra 1814 til 1940, Oslo 1977, s. 38-39.

5) A.M. Schweigaard, Indførselstolden og dens Historie (1836), Ungdomsarbeider, Kra. 1904, s. 232-233.

6) Ibid. s. 234.

og skipsavgifter.<sup>1)</sup> Bøndene var imot. Således uttalte Ueland som medlem av tollkomitéen, i et skriftlig votum at han "havde været imod de fleste av de foreslaede Nedsættelser".<sup>2)</sup> Han ble i debatten i Stortinget støttet av fremtredende talsmenn for bøndene, blant dem Peder Fauchald, storbonde fra Toten, og storkaksen Ole Haagenstad fra Vågå i Gudbrandsdalen. Fauchald grunn gav sin mening med. ... "Frygt for at der vilde bevirkes en Afgang i Statsindtægterne".<sup>3)</sup> Haagenstad viste til ... "den Frygt man nærede for at Statskassens Indtrader skulde blive utilstrækkelige".<sup>4)</sup> En del lettelser ble vedtatt, først og fremst ved at utførselstollen på trelast ble senket med 20%, ned fra 120 til 96 skill. per lest, men de ble oppveiet av andre forhøyelser, især gikk tollene på kaffe opp. Satsen ble 5 skill. per pund. Samtidig reduserte Stortingets flertall regjeringens forslag til statsbudsjett med hele 8,1%, hvilket var den 4. største nedskjæring i statsfinansenes historie til 1914.<sup>5)</sup> Bare i 1845, 1848 og 1878 gikk Stortinget hardere frem mot et budsjettforslag; nedskjæringen ble 8,9% i 1845, 8,5% i 1848 og hele 9,5% i 1878.

Stortinget ble oppløst sommeren 1836 i forbindelse med kong Carl Johans motstand mot formannskapslovene. En virkning var at voteringene i Stortinget om inntekter, og utgifter trakk i langdrag, for det ble et ekstraordinært storting som i januar-februar 1837 brakte budsjett- og skattesakene til endelig avslutning. Ved en lang rekke enkeltvedtak var der i januar 1837 skapt den situasjon at etter nedskjæringene på 8,1% kunne budsjettet balansere uten utskrivning av direkte skatt, det spørsmål var nemlig holdt på is inntil nå. Saken kom opp 21. januar 1837 og gav anledning til en langvarig debatt som først ble avsluttet ved midnatt. Da stemte flertallet mot utskrivningen av land- og kjøpstads-katten, riktignok under skinn av at det var en midlertidig utsettelse. Hva kunne der være i veien for i en enkel budsjettermin å oppheve skatter man ikke behøvde, spurte assessor Johan Henrik Rye, Kristiania, i et innlegg mot skatten.<sup>6)</sup> Henrik Wergeland skrev noe lignende i februar 1837 i sitt blad For Menigmand i en kommentar til det historiske vedtak i Stortinget noen dager tid-

---

1) SF 1836, 10 mai, s. 104. Tollkomitéens innst. 11. mai, s. 343.  
Se også SE 1836, s. 113 flg.

2) SE 1836, s. 115.

3) Ibid. s. 117.

4) Ibid. s. 117-118.

5) Se tabell VI i tabellvedlegget.

6) SE 1836/37, s. 323.

ligere. Skatten kunne bli pålagt igjen under ytre uheldige forhold, ... "dog den i ald Fald midlertidige Lettelse som Borgerne have ved dens Op-hævelse, er vis."<sup>1)</sup>

Avstemningen 60 mot 32 er spesielt gransket. Av tingets 45 bønder stemte alle, bortsett fra en, for å oppheve land- og kjøpstadskatten. Den ene utbryter var lærer og kirkesanger Ole Bjørnsen fra Kviteseid i Telemark.<sup>2)</sup> Bøndene fikk følge av vesentlig andre landrepresentanter, i alt 7. Dessuten fikk de følge av 9 byrepresentanter. Det seirende flertall var da som nevnt 60. På motsatt fløy stod 20 av byenes 29 representanter, videre 11 embetsmenn fra amtene, samt Bjørnsen. Av utbryterne fra bybenken fantes tre av Kristianias fire representanter, videre en av fire representanter fra Trondheim, en av Kristiansands tre menn, den ene av Stavangers to menn, samt representantene fra Kristiansund, Tønsberg og Porsgrunn-Skien.

Alt i alt er fronten by-land det mest slående trekk ved avstemningen. Samtiden så i avstemningen også et utslag av fronten mellom bønder og embetsmenn. Sistnevnte ble normalt plassert på linje med regjeringen i tidens politiske diskusjon. Den tapende part ønsket et blandet system med så vel direkte og indirekte skatter. Den oppfatning ble båret frem av byene og regjeringen i de neste femti år, men foreløpig avvist av landrepresentantene. De holdt på et ensidig system med toll og avgifter. Alle ting tyder også på at sløyfingen var et kupp, en plan utklekket i Stortinget og vedtatt mot regjeringens advarsler.

Et viktig argument for det seirende distrikts-flertall var at fordelingen av land- og kjøpstadskatten i 1816 var tilfeldig, et annet punkt var at skatten hvilte bare på matrikulert jord, et tredje var de svære restanser, og endelig ble det uttalt at kjærligheten til fedrelandet ville styrkes i fall skatten ble sløyfet.<sup>3)</sup> Et praktisk argument var det også at ved innføringen av kommunalt selvstyre 1837 ville en del utgifter i landdistriktene, som hittil hadde vært forskuttert av statskassen, nå besluttes lokalt. Dermed trengte ikke staten oppkreve så mye som tidligere, uten

---

1) For Menigmand, 1837, nr. 6-7, Wergelands samlede skrifter, utg. D.A. Seip, bd. III, 3, s. 108.

2) SE 1836/37, s. 326.

3) Gjengitt etter Statsborgeren 1836, XXI, s. 135.



at skattyterne i landdistriktene derfor kom til å betale mindre i skatt. De ville nemlig heretter lignede gjennom sine egne valgte formannskaper på linje med skattyterne i byene.<sup>1)</sup>

Tolkningen av 1837-vedtaket er da at fiskaltoll var mer et middel til å få ned pengeskattene, land- og kjøpstads-katten, og å overføre en større del av utgiftene ved statssamfunnet på byene. Det ville oppnås ved å øke tollsatsene. En slik politikk brakte nettopp by og land på kollisjonskurs, dengang og siden. Denne tolkningen er da på linje med Alf Kaartvedts tolkning,<sup>2)</sup> men i tillegg betones by-land frontens betydning sterkere enn tidligere forfattere har vært tilbøyelig til.

#### Bøndernes tollpolitiske syn 1839-1860

I det følgende skal vi få anledning til å kontrollere tolkningen av resultatet i skattesakene i 1836-37. På Stortinget i 1839 var by-land fronten klart synlig i tollspørsmålene. Ueland foreslo at samtlige satser i tolltariffen skulle antas i uendret form.<sup>3)</sup> Argumentet Ueland brukte, var nødvendigheten av stabilitet i tariffene, noe som kan ha kalt på smilet i salen. Iallfall hadde byrepresentanter gjort forslag om en del reduksjoner, blant dem satsen på kaffe. Kaffetollen var i 1836 satt opp så mye at tollene hadde virket nesten prohibitivt. Satsene ble også satt ned fra 5 skill. per pund til 3 skilling, en sats som ble stående til 1857. Mot reduksjonen talte gårdbruker Peder Fauchald, som viste til det betydelige inntektstap staten ville utsettes for.<sup>4)</sup> Fauchald ble støttet av en rekke talsmenn for bøndene. Kaffe var ingen nødvendighet, hevdet disse, og der var ingen grunn til å oppmuntre kaffeforbruket. Det ble hevdet i Stortinget at tollene da var 46% av verdien ved detaljsalg.<sup>5)</sup> Ellers avviste flertallet forslag om nedsettelse i korntollene ved å vise til at åkerbruket trengte litt beskyttelse, og dessuten var satsene ikke urimelige. De var økt med 25% i 1827 og siden holdt uendret. Utbryteren Ole Bjørnsen fra 1836, gjen-

- 
- 1) Se St. innst. her, SF 1836/37, IV, s. 321-22 (13. januar). Fylldig omtale i Arne Bergsgård, Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken, Oslo 1932, bd. 1, ss. 196-202, 207.
  - 2) Alf Kaartvedt, Det norske Stortings historie, Oslo 164, bd. I, s. 271 ff.
  - 3) SE 1839, s. 629. Tollkomitéens innst. i SF 1839, III, mai, s. 171-280.
  - 4) SE 1839, s. 631.
  - 5) Ibid. s. 632.

tok sitt forslag fra 1836 om full tollfrihet på korn, på livets første nødvendigheter, men frafalt forslaget i Stortinget.<sup>1)</sup>

Bjørnsens forslag var i sine konsekvenser et forslag om å gjeninnføre land- og kjøpstadskatten. Erstatning for tap gjennom de vedtatte reduksjoner i toll oppnådde Stortinget ved å øke satsene på sukker. Disse stod senere uendret til 1854.

#### Ny linje innledes 1842

Det er velkjent at Norge i tiden fra 1842 gradvis og forsiktig gikk inn for nokså fullstendig frihandel.<sup>2)</sup> Det innebar bl.a. at utførselstoll og skipsavgifter skulle reduseres, og at innførselstoll ikke skulle beskytte hjemmeprodusenter. I stedet ble toll konsentrert til kassaartiklene, sukker, tobakk, kaffe, te og lysolje (parafin). Disse varer var bekvemme fra kontrollsynspunkt, og de var ikke produsert innenlands. De kunne da tjene rent fiskale formål, nemlig utelukkende å bringe statskassen inntekter. I realiteten beholdt Norge gjennom hele perioden en viss tolloppmuntring for håndverk og industri, om enn av gradvis beskjednere omfang inntil 1897, da en ny linje innledes. Frihandelen gjaldt da spesielt matvarer og råvarer, som kull og maskiner for industrien. Mot denne bakgrunn må vi tolke de oppfatninger om tollspørsmål som gjengis i det følgende. Mer spesielt, tollsatsene trappes gradvis ned i tiden 1842-73, samtidig som fiskaltoll på kassaartiklene oppveier tapet, men det skjer altså under motstand fra bøndernes side. Motstanden sprang ut av frykt for at det skulle bli nødvendig å gjeninnføre direkte skatter i Norge. Dermed lå det nær å hevde at tollavtrappingen skulle skje i takt med veksten i utenrikshandelen og fiskaltollen, iallfall ikke raskere.

Til grunn for regjeringens tollproposisjon i 1842 lå innstillingen fra den kongelige tollkomisjon av 1839, der spesielt A.M. Schweigaard hadde lagt ned et stort arbeid. Kommisjonens forslag til tollettelser var av beskjeden karakter, det gjaldt enkelte mindre forslag om reduksjoner i utførselstoll og skipsavgifter. Det finansielt viktigste punkt var forslagene om nedsettelse i toll på bomullsvarer. Stortingets tollkomité,

---

1) SF 1839, III, mai, s. 297, SE 1839, s. 626-27.

2) Se C. Lund, Det norske tollvesens historie, s.42.

der Ueland var med, fulgte stort sett kommisjonen og regjeringen, men Ueland brøt ut i spørsmålet om bomullsvarer.

Da tariffene ble behandlet i juli 1842, talte en rekke bønder mot lettelser for innførte bomullsvarer, blant dem Ueland, Fauchald, M. Grendahl, Søndre Trondheims amt, Ole T. Svanøe, Nordre Bergenhus amt, begge meget fremtredende Haugianere, og Lars Jensen, Hedmark. Bøndene seiret her.<sup>1)</sup> Den tidligere sats på 40 skill. per pund ble stående. Derimot vedtok Stortinget en mindre lettelse på utvunnet bomullsgarn, bleket og ubleket, som kunne sies å være et råstoff for den innenlandske husflid. Bøndene fikk også vedtatt tollforhøyelser på mat. "Flesketollen" var av regjeringen foreslått til 2 skilling for røket og 1½ skilling for ferskt og saltet fleisk, men her foreslo gårdbruker Gabriel Monsen fra Tananger, Uelands kollega i tollkomitéen, høyere satser, for røket fleisk 2½ skill. og for ferskt fleisk 1 3/4 skill. per pund. Forslaget gikk gjennom med 51 mot 46 stemmer.<sup>2)</sup> Likeså hadde regjeringen foreslått smørtollen uendret på 2 skill. per pund, men mot byrepresentanters protest fikk bøndene vedtatt en sats på 2½ skill. per pund.<sup>3)</sup> Likeså ble tollene på levende svin økt til 1 spd. per stk., mot 60 skilling som var foreslått av regjeringen og forsvart av Schweigaard på Kristiania-benken og tollkasserer O.V. Lange fra Arendal.<sup>4)</sup> Fauchald tok også opp et benkeforslag om igjen å øke kaffetollen fra 3 skill. per pund, som Stortinget hadde vedtatt i 1839, til 4 skilling, noe som ville gi anslått 30.000 spd. eller 120.000 kroner mer i statskassen. Mot forslaget talte byrepresentanter, og her tapte Fauchald.<sup>5)</sup>

Samlet innebar tollvedtakene i Stortinget det år lettelser for kr 392.000,- av en samlet tollinntekt, endelig anslått til kr 7.112.000,- eller 5%.<sup>6)</sup> Kommisjonens forslag til lettelser hadde til sammenligning vært på kr 648.000,-, og regjeringsproposisjonens på kr 528.000,-.<sup>7)</sup> Da samtidig brennevinsavgiftene ble økt av sosialpolitiske grunner, og utenrikshandelen var forventet å øke, ble tollanslaget for 1842 satt til et svakt høyere

---

1) SE 1842, s. 396

2) Ibid. s. 398.

3) Ibid. s. 399.

4) Ibid. s. 399

5) Ibid. s. 397.

6) Ibid. s. 236.

7) Ibid. s. 394.

beløp enn i 1839. Anslaget var i 1839<sup>1)</sup> satt til kr 4.600.000,- i sølv og kr 1.680.000,- i sedler. Med kurs på 105 for sedler, ble totalanslaget i 1839 på kr 6.364.000,- mot altså kr 7.112.000,- i 1842. De endelige regnskaper som ble gjort opp senere, avvek noe fra budsjettsummene; ifølge statsregnskapet ble tollinntektene for 1839 oppgjort med kr 7.094.000,- mot kr 7.925.000,- for 1842.<sup>2)</sup>

I 1845 kom tollen på bomullsvarer igjen til votering. Regjeringen hadde her foreslått 25 skill. mot tollkomitéens 32 skill. per pund. Satsen var av bøndene, som nevnt, fastholdt på 40 skilling i 1842. Etter at forslagene fra Fauchald om en tollsats på 36 skilling og fra gårdbruker Arne Baggerud, Kristians amt, om 40 skill. per pund, var forkastet, samlet flertallet seg omsider om en toll på 32 skill. per pund for bomullsvarer.<sup>3)</sup> Gårdbruker Ole Valstad, Akershus, foreslo en forhøyelse av flesketollen med 1/2 skill. per pund, satsen var satt opp også i 1842, men ble imøtegått av bl.a. bytalsmenn, blant dem O.V. Lange, Arendal, Schweigaard, Kristiania, og grosserer Jens Nicolai Jenssen, Trondheim. O. Valstad tapte her.<sup>4)</sup> Veteranen gårdbruker Teis Lundegaard, Lister og Mandal amt, ville øke toll på levende kveg fra gjeldende sats på 2 skill. til 4 skill. per stk., her var også satsen på svin økt i 1842, men Lundegaard ble nedstemt. Tollkomitéens forslag om en sats av 2½ skilling ble så vedtatt. Grosserer J.N. Jenssen, Trondheim, derimot, tok forgjeves opp et forslag om 2 skilling, altså den laveste aktuelle sats.<sup>5)</sup>

Da kornvarer kom opp, foreslo bøndene under O. Valstads ledelse, kraftige forhøyelser, men ble her nedstemt, og gjeldende satser beholdt.<sup>6)</sup> For innførte poteter hadde regjeringen foreslått beholdt gjeldende sats på 12 skill. per tønne, komitéflertallet derimot foreslo 18 skilling. Under behandlingen i Stortinget tok trondheimsrepresentanten J.N. Jenssen opp det laveste forslag på 12 skilling, og fikk støtte av andre byrepresentanter.

---

1) SE 1839, s. 530.

2) SF 1845, Statsregnskapene, VI, Extract for 1842.  
SF 1842, " " , VI, Extract for 1839.

3) SE 1845, s. 837.

4) Ibid. s. 837

5) Ibid. s. 838.

6) Ibid. s. 838.

Fauchald tok opp forslag om 20 skilling og hedmarksrepresentanten Haagen Bergh et forslag om 24 skilling. Ved avstemming seiret Fauchalds forslag om en sats på 20. skill. per tønne med 48 mot 46 stemmer. Avstemmingen var viktig for den foregikk ved navnopprop. Flertallet inkluderte her bøndene (42) og enkelte opposisjonelle, blant dem Ludvig Kristensen Daa, (Akershus), den senere historiker.<sup>1)</sup> Her skjedde med andre ord en markert økning av innførselstollen. Importen var imidlertid beskjedne. Tendensen er interessant, episoden føyer seg inn i det allmenne by-land mønster vi her søker å avdekke.

Av andre forslag i 1845 nevnes her bare at Stortinget fortsatte frihandelsstrevet med å få ned satsene på utførselsvarer, men som erstatning fikk tobakken svi. Tobakkblader betalte heretter 5 skill. per pund i toll mot tidligere 4 skilling.<sup>2)</sup> Forslaget kom ellers fra regjeringen. Satsen ble stående til 1854.

Den europeiske handelslammelse i 1848 gav tollkomitéen lite spillerom. Den uttalte i sin innstilling til Stortinget at det var "høilig nødvendig at være varsom med yderligere Reduktioner".<sup>3)</sup> De beløp seg etter tollkomitéens forslag til beskjedne kr 4.400,- i alt av en samlet antall tollinntekt på 7 millioner kroner. Det var 7,9% lavere enn anslaget i 1845.<sup>4)</sup> Frykten for ny utskrivning av den direkte skatt til staten var fremme, og med god grunn, for regjeringen hadde igjen ført land- og kjøpstadskatten opp i sitt budsjett for 1848-1851. Det avfødte to reaksjoner i Stortinget. Dels avslo Stortingsflertallet enhver reduksjon i tollsatsene, dels barbertes regjeringens budsjettforslag. Hertil kom opptak av et spesielt kortsiktig statslån i 1848 på 2,4 mill. kr i London til 7½%. Det ble i oktober samme år avløst av et langsiktig statslån på 6 mill. kr hos C.I. Hambro & Søn, London, til 4,9% effektiv rente. Lånet gikk dels til dekning av kriselånet opptatt tidligere den sommeren, og dels til diskontering for handelshus hjemme gjennom de eksisterende statlige lån- og diskonteringskommisjoner i hovedbyene.<sup>5)</sup>

---

1) SE 1845, s. 840.

2) Ibid. s. 841.

3) SF 1848, S.innst. nr. 97, s. 337.  
SE 1848, s. 122.

4) S.innst. nr. 97, 1848, s. 356.

5) SF 1890, St.prp. nr. 43, Angaaende Norges Statsgjeld, Bilag, s. 8.

Når det gjaldt tollettelser, var bomben i 1848 skiensrepresentant Herman Baggers forslag om avslag i korntollene på hele kr 480.000,-, motivert ut fra hensynet til de laveste lag i folket og urettferdigheten i det indirekte skattesystemet. Samlet toll på kornvarer i 1847 var 1.3 millioner. Bagger ville altså skjære ned 37% av korntollene.<sup>1)</sup> Bagger fikk bare medhold av 7 byrepresentanter.<sup>2)</sup> Alle andre forslag om lettelse gjaldt finansielt sett ubetydeligheter, som ikke skal trekkes frem her. Hele tolldebatten gikk denne gang unna i dagene 24. til 27. september. Når det gjaldt kapping av regjeringens budsjettforslag, gikk som nevnt Stortinget ganske drastisk til verks, og skar ned forslaget med hele 8,5%. Det var 3. sterkeste nedskjæring i 1800-årene, ned fra 11,9 mill. til 10,9 mill. kroner. Blant de ting som måtte utgå, var planene om en ny stortingsbygning (kr 100.000,-), nytt dampskip for postvesenet (kr 180.000,-) og planene om en statlig jernbane mellom hovedstaden og Eidsvoll. Bortsett fra Baggers radikale forslag, gav da 1848 få illustrasjoner på holdninger i tollspørsmålene.

#### Store tollinntekter i 1850-årene

De tegn til materiell fremgang som var synlige i enkelte år av førtiårene, slo kraftig ut i neste tiår, i Norge og i Vest-Europa. For de norske statsfinanser betydde det at utenrikshandelen økte, det gjorde også importen og dermed enkelte av statens tollinntekter. Brødnidet ble mindre påtrengende. Både i 1851 og 1857 bevilget Stortinget mer enn regjeringen hadde bedt om, opp 3,6% i første og 2% i sistnevnte år, og i 1854 fulgte Stortinget budsjettproposisjonen til punkt og prikke. (Se tabell VI i tabellvedlegget.) Bare to ganger tidligere hadde det hendt at Stortinget hadde bevilget mer enn det regjeringen hadde foreslått. Det normale, iallfall inntil skiftet i statsskikk i 1884, var at Stortinget kappet på regjeringens budsjettforslag. Av 32 storting i tiden 1836-1892 foretok 23 storting nedskjæringer, de øvrige 9 tilhører de gode år i 1850- og 1870-årene og årene etter parlamentarismen i 1884. Punktet er ellers omtalt annetsteds. Den materielle fremgangstid bør derfor has i sinne når vi omtaler frontene i tolldiskusjonen i 1850-årene. Tollinntektene var således 8.3 millioner kroner i 1840, mot 8.8 millioner i 1850, men i 1857 hadde de klatret til 10.6 millioner kroner.<sup>3)</sup>

---

1) Se tabell IV i tabellvedlegget for samlet toll. Korntollen i 1847 på 1.3 millioner kroner er tatt fra Dok. nr. 1, 1878, s. 76.

2) SE 1848, s. 128-129.

3) Se tabell IV.

Tolldebatten i 1851 dominertes av korntollene. I bakgrunnen spøkte hungersnøden 1846-47 i Irland, Februarrevolusjonen i Paris 1848 og revolusjonens utløper i Norge, Thranebevegelsen. Ett av Thranes krav var nettopp billig brød for arbeidsfolk. England hadde i 1846 opphevet kornstøtten for landets egne korndyrkere. Nå var tiden inne til å handle i Norge. Fra regjeringen kom forslag om nedsettelser i korntollene på kr 200.000,-, tollkomitéens flertall foreslo reduksjoner for kr 350.000,- og et bymindretall hele 480.000,- kroner.<sup>1)</sup> Sistnevnte betydde en reduksjon på ca. 37% av korntollene, mot regjeringsforslagets reduksjoner på 1/3 av gjeldende satser. Regjeringens eget forslag ble opptatt av Hedmarks representant i tollkomitéen, gårdbruker Christen A. Arneberg. Han forsvarte korndistriktenes interesser. I Stortinget fikk Arneberg støtte av nettopp bønder fra de kornproduserende distrikter, østlendinger og trøndere, skjønt en rekke av bøndene fra kystdistriktene nå gikk inn for mellomforslaget fra tollkomitéens flertall. For den mest vidtgående nedsettelse, foreslått av kjøpmann Christian Johnsen fra Stavanger, talte først og fremst byenes representanter, blant dem H. Bagger, (Skien), Schweigaard, (Kristiania), J. Parnemann, (Brevik). Kaptein T. Natvig, (Stavanger) og amtmann E.R. Møinichen, (Kristiania og Lillehammer). En del radikale, blant dem Johan Sverdrup som nå gjorde sin entré, og enkelte vestlandsbønder, fulgte her det mest vidtgående forslag. Det var et av de felter der agrarene østpå skilte lag med Vestland og kyst-Norge. Sistnevnte hadde ikke interesser å forsvare her; tvertom, de spiste importkorn og hadde sympati for Thrannerkravet om billig brød. Utfallet var en knepen seier, 54 mot 50 stemmer, for mindretallets forslag om nær halvering av korntollene. Voteringen skjedde ved navneopprop.<sup>2)</sup>

Et annet forslag om tollettelse i 1851 gjaldt bomullsgarn. Den gjeldende sats på 6 skill. per pund siden 1842 var nå 27% av verdien mot 20% i 1842. Grunnen var at garnprisen imens hadde sunket fra ca. 30 til ca. 22 skill. per pund. Her foreslo regjeringen en oppretting og gikk inn for en nedsettelse til 5 skilling i toll, svarende til 23% verditoll for denne innsatsvare. Johan Sverdrup tok opp benkeforslag om å beholde den gamle sats, og med støtte vesentlig fra landdistriktenes talsmenn, mot byens stemmer, ble det også utfallet.<sup>3)</sup> Parnemann, (Brevik), ville tilmed ha satsen satt helt ned til 4½ skilling.<sup>4)</sup>

Et tredje punkt som skapte debatt, gjaldt steinkull. Tollkomitéen hadde

---

1) SF 1851, St.innst. nr. 37, spesielt s. 128. SE 1851, s. 950.

2) SE 1851, s. 953.

3) Ibid. s. 948.

4) Ibid. s. 947.

foreslått tollfrihet for steinkull, ved at gjeldende sats på 2 skill. per tønne ble sløyfet, men etter benkeforslag av hedmarksrepresentanten, sogneprest Hagen Bergh, om at tollen burde beholdes, gikk Stortinget mot tollkomitéen, og vedtok med 86 stemmer å beholde en toll på 2 skill. per tønne kull.<sup>1)</sup>

En fjerde sak i 1851 gjaldt innførselsavgiften på hjemkjøpte seilskip. Den gjeldende sats var 8 spd. per kommerselst. Satsen skulle beskytte de hjemlige skipsbyggeriene. Regjeringen foreslo å sette avgiften ned til 5 spd. per lest, og tollkomitéen gav forslaget sin støtte, men et mindretall av bønder i tollkomitéen ville beholde den høyere sats på 8 spd.<sup>2)</sup> Anfører for beskyttelsesgruppen var Ueland. Mot seg hadde han Schweigaard, som ønsket fullstendig tollfrihet for innførsel av seilskip til norsk eie. I debatten herom ble Schweigaard, hvis argumentasjon gjorde inntrykk, støttet av byrepresentanter, bl.a. gikk tollkomitéens formann O.V. Lange over til Schweigaards standpunkt. Utfallet var at Stortinget samlet seg om en naturalisasjonsavgift på skip på 5 spd. for mindre skip og 2 spd. for skip over 100 lester.<sup>3)</sup> I konsekvens hermed gikk Stortinget senere i debatten over til en moderat beskyttelsestoll for maskiner og maskindeler som hittil hadde nytt tollfrihet.<sup>4)</sup>

Vedtaket som fulgte opphevelsen av den britiske navigasjonsakt 1849, fikk betydning for Norges raske karriere på havene, for i tiden 1850-1865 økte tonnasjen med en årlig vekstrate på hele 6,5%, opp fra 284.000 til 706.000 nettotonn, og investering i skip og båter utgjorde i de årene trolig 30% av de totale bruttoinvesteringer i norsk økonomi.<sup>5)</sup> Når Ueland gikk med på tollettelser i 1851, var det fordi tollinntektene i treåret 1848-51 hadde gitt større inntekt i statskassen enn budsjettet. Han uttalte selv i den 8 dager lange tolldebatt at han "kun nødvendig hadde stemt for nogen Nedsættelse i Tolden".<sup>6)</sup> Forsøket på å få gjennomført

---

1) SE 1851, s. 954.

2) St.innst. nr. 37, 1851, s. 118.

3) SE 1851, s. 946.

4) Ibid. s. 953.

5) HS 1978, tabell 181.

F. Hodne, Norges økonomiske historie 1815-1970, Cappelen, Oslo 1980, kap. 1 og 5.

6) SE 1851, s. 947.



land- og kjøpstadskatten i 1851, som omtales nedenfor, var et vink og en advarsel om hva alternativet var til toll.

Stortinget anslo tollinntektene i 1851-budsjettet endelig til 7.640.000,- kroner,<sup>1)</sup> men etter de senere oppgjorte regnskaper kom tollene opp i hele 8.951.000,- kroner.<sup>2)</sup> Her var altså en merinntekt på hele 1,3 millioner. En viss atmosfære av raushet preget da tolldebatten både i 1854 og 1857.

De postene som skapte ordskifte i det neste storting i 1854, gjaldt bl.a. naturalisasjonsavgiften på skip, toll på båter, bomull og bomullsvarer, og en rekke landbruksvarer. Tendensen i regjeringsproposisjonen var en fortsatt nedsettelse i toll på innsatsvarer, eksportvarer og mat, mot en økning i tollene på kassaartiklene. Gjennomgåelsen av standpunktene i Stortinget i 1854 bekrefter også inntrykket av at motstanden mot tolletelser kom fra bøndene, mens byene sluttet opp om de mest vidtgående forslag til lettelser.

Naturalisasjonsavgiften på skip under 100 lester var sunket til 5 spd. per lest og for skip over 100 lester til 2 spd. i 1851, og nå i 1854 ønsket regjeringen å sette avgiften til 2 spd. over hele linjen.<sup>3)</sup> Tollkomitéens flertall støttet regjeringen, men to byrepresentanter, Bagger (Skien) og Johnsen (Stavanger), foreslo at avgiften skulle falle helt bort.<sup>4)</sup> I Stortinget støttet byene Baggeres forslag om fritagelse, mens gårdbrukerne Jacob H. Hoelstad, Akershus, og Arneberg, Hedmark, forsvarte de gamle, høyere satsene. Arne Baggerud, gårdbruker fra Kristians amt, la også frem eget forslag om bibehold av de gamle satsene. Utfallet var at regjeringens mellomforslag på 2 spd. per lest, ble vedtatt.<sup>5)</sup> I konsekvens med denne nedsettelsen, vedtok Stortinget å redusere importtollen på båter. Det skjedde under protester fra Ueland, og bifall fra byrepresentanter.<sup>6)</sup> Her vant byene, støttet av embetsmenn i distriktene.

---

1) SE 1851, s. 1073.

2) SF 1854, del 5, Extract av statsregnskapet for 1851, post 6.

3) SF 1854, St.prp. nr. 24, s. 2-3 (§ 9).

4) SF 1854, St.innst. nr. 43, s. 158.

5) SE 1854, s. 171.

6) Ibid. s. 172.

Når det gjaldt bomullsvarene var hensynet til de nye norske bomullsveverier og spinnerier et nødanker for tolltilhengerne. Regjeringen tilrådte bl.a. tollfrihet på råbomull, men tollkomitéen fastholdt 1/2 skilling, den gjeldende sats. Telemarksrepresentanten, gårdbruker Tormod Knudsen, protesterte ... "af Hensyn til Statskassens Behov".<sup>1)</sup> Han fikk assistanse av gårdbruker J. Hoelstad, som gikk inn for 1/2 skill. per pund, mens byrepresentanter støttet forslaget om tollfrihet. Utfallet i Stortinget var at 1/2 skilling toll på råbomull ble beholdt.<sup>2)</sup>

En lignende spaltning oppstod da Stortinget behandlet bomullsgarn. Da turen kom til ubleket bomullslerret, tok gårdbruker Simon Lie, Lister og Mandal amt, og Uelands kollega på Stortingsbenken, opp regjeringens forslag på 12 skill. per pund, mot forslaget fra tollkomitéen om en sats på 10 skilling. Lie fikk støtte av Ueland og Jakob Sverdrup, men Stortinget stemte omsider for 10 skilling.<sup>3)</sup> Defileringen gjentok seg da posten trikotasje kom opp. Byenes menn, Schweigaard, O.V. Lange og Bagger (Skien), forsvarte den laveste aktuelle sats, gårdbruker Hoelstad, Akershus, den høyeste. Byene dro her av med seiren, som for øvrig spilte forsvinnende liten rolle for statskassen. De ferdige bomullsmanufakturer vakte til live en lignende by-land spaltning. For utrykte tøyer var gjeldende sats 32 skill. per pund, regjeringen foreslo 28 og tollkomitéen 25 skilling. Med O. Valstad, Akershus, i spissen forsvarte bøndene, blant dem Simon Lie, Ueland og Jacob Dieseth, gårdbruker og lærer fra Hedmark, den kongelige proposisjon på 28 skilling, mens Bagger, Schweigaard og flere byrepresentanter forsvarte den laveste sats. Valstad tapte ellers på dette punkt.<sup>4)</sup> Videre ble korntollene nedsatt en del.

Innrømmelsene tok Stortinget igjen ved å legge på toll på tobakk og sukker. Tobakksblader betalte heretter 6 skill. per pund mot 5 tidligere, råsuksker 2½ skill. verditoll og raffinert sukker 5 skill. per pund. På grunn av ny beregningsmåte kan sukkersatsene ikke sammelignes med tidligere gjeldende satser, men råsuksker betalte heretter en verditoll på 35,5% mot ca. 20% tidligere, og raffinert sukker en toll på 52% mot 42%

---

1) SE 1854, s. 172.

2) Ibid. s. 175.

3) Ibid. s. 175.

4) Ibid. s. 175.

ifølge tidligere gjeldende sats.<sup>1)</sup> Samlet hadde tollkomitéen brakt i forslag nedsettelse for kr 200.000,- mot forhøyelser beregnet til kr 320.000,-.<sup>2)</sup> Sukker var ellers nr. 1 blant samtlige tollbelagte artikler fra 1850-årene og resten av 1800-tallet, fulgt av kaffe som nr. 1, og tobakk som nr. 3. I 1880-årene rykket imidlertid tobakk opp på andre plass. Situasjonen bestod uendret til utbruddet av 1. verdenskrig i 1914.<sup>3)</sup>

Stortinget i 1857 fulgte i hovedtrekk tolllinjene fra det foregående, og grunnlaget var igjen at tollen fløt rikeligere inn enn antatt. Stortinget la i 1854 til grunn en antatt toll på 8,4 mill.,<sup>4)</sup> men det faktiske beløp ble 9,3 mill., og i 1856 hele 10,5 mill. kroner.<sup>5)</sup> Igjen besluttet Stortinget en rekke nedsettelse i innførselstollene, mot tilsvarende pålegg på kassa-artiklene, denne gang både på tobakk, kaffe og sukker. Regjeringen selv foreslo ingen nevneverdige nedslag, men forhøyelser for ca. kr 600.000,-.<sup>6)</sup> Tollkomitéen godtok forhøvelsene og foreslo på egen hånd lettelse for smør, salt, kjøtt, hvetemel og flesk. I tråd med regjeringen foreslo komitéen også lavere satser for bomullsvarer, jern og jernvarer samt å sløyfe helt den resterende naturalisasjonsavgift på skip.<sup>7)</sup> Fra dette storting begynner stenografiske referater, noe som gir bedre innblikk i argumentasjonen enn tidligere. Tollkomitéens flertall av 6 byrepresentanter hadde formet innstillingen, det sees bl.a. av en rekke dissenterende forslag fra de tre gårdbrukere i komitéen, Christen Arneberg, Hedmark, Søren Aandahl, Romsdal, og Jacob Hoelstad, Akershus.

Utfallet av behandlingen i Stortinget var at tinget vedtok de fleste av de foreslåtte reduksjoner på mat og innsatsvarer, riktignok etter først å ha hevet tollsatsene for kaffe, sukker og tobakk. Sistnevnte fikk satsen

---

1) SE 1854, ss. 187, 188, 189.

2) St. innst. 1854, nr. 43, s. 187.

3) Norges Handel, NOS, 1866 ff.

4) SF 1854, Innst. S. nr. 120. Innst. fra Bud-com. ang. Indtægtsbudgettet og Budgettets Opgjør.  
Oversigt over Kgr. Norges Finantser 1850-1876, Chra. 1878, s. 6.

5) Oversigt Norges Finantser 1850-1876, s. 6. Se tabell X i tabellvedlegget nedenfor.

6) St.prp. nr. 20, 1857, s. 18.

7) St.innst. nr. 51, 1857, s. 171.

hevet fra 6 til 8 skilling, altså med 2 skill. per pund.<sup>1)</sup> Netto tolløkning ble dermed anslått til 480.000 kroner.

Gjennomgåelsen av enkeltpostene viser at by og land stod mot hverandre i de fleste saker som gjaldt mat og industrivarer. Noen ganger bl.a. under postene hvetemel og smør, spaltet landdistriktene seg i kyst og innland, slik at byene i allianse med førstnevnte dro av med seier. Derimot ble Schweigaards forsøk på å få vekk 5%-toll på dampmaskiner, en vernetoll opptatt 1851, nedstemt av landdistriktene. Om nedslag for jernvarer uttalte gårdbruker Valstad, Akershus, at ... "Det maa være det rigtige Princip, at holde paa (gamle tollsatser) siden vi ere komne til at Tolden skal være vor væsentlige Statsindtægt." <sup>2)</sup> Om hvetemel sa han at ... "Hovedtanken er at beholde den størst mulige Told for Indtægternes Skyld." <sup>3)</sup> Tendensen innen bøndene var å argumentere for bibehold av gamle tollsatser, for forhøyelse av bestående satser (vin og ullvarer) og i enkelttilfeller å kreve ny toll på varer Stortinget tidligere hadde gjort tollfrie, f.eks. kull, tollfritt siden 1854. På motsatt fløy var tendensen blant byenes talsmenn å foreslå nedsettelse, eventuelt hel tollfrihet. Om smørtollen uttalte sogneprest Schönheyder (Akershus) at ... denne Smørtold vil ikke falde paa Landdistrikterne; tvertimod, den vil være dem til Gavn, den vil falde paa Byerne". <sup>4)</sup> Kjøpmann Boyesen, Porsgrunn, hevdet i samme sak at ... "Bymannen maa betale for Alt, men Producenten har Præmie paa Alt. Det er just Retfærdigheden jeg paakalder Hr. Præsident". <sup>5)</sup> Vi skal nedenfor referere en undersøkelse fra samtiden av tollbyrden på byborgere sammenlignet med innbyggere i landdistriktene. Det ble ellers en knepen seier for byene da Stortinget mot et flertall av bøndenes stemmer vedtok å sløyfe helt naturalisasjonsavgiften på skip.

Regjeringen regnet i 1857 med en tollinntekt på 10,4 mill. kroner. <sup>6)</sup> Stortinget la til grunn et endelig anslag på 10,2 mill. <sup>7)</sup> Det var hele 21,4%

---

1) St.tid. 1857, 25.-28. mai, kaffe s. 719, tobakk s. 793, sukker s. 782.

2) St.tid 1857, s. 729.

3) Ibid., s. 734.

4) Ibid. s. 766.

5) St.tid. 1857, s. 767.

6) St.prp. nr. 3, 1857, s. 489.

7) St.innst. nr. 158, 1857, s. 696.

høyere enn sist i 1854, da tollestimatet ble satt til 8,4 mill. kroner, som nevnt. Alt dette peker hen på den pågående internasjonale høykonjunktur i 1850-årene, som toppet seg nettopp i 1857.

Oppgangen ble etterfulgt av en kraftig internasjonal handelskrise, med utspring i New York. Derfra strålte panikken over Atlanteren til London, Paris og Hamburg, og videre til skandinaviske handelssentra, blant dem Kristiania og Bergen. Resultatet i vår sammenheng var bl.a. krise i statsfinansene. Tollinntektene sviktet og regjeringen kalte i mai 1858 sammen et ekstraordinært storting. Her gav Stortinget sitt samtykke til de tiltak regjeringen på egen hånd alt hadde satt i verk, bl.a. å skaffe et statslån til hjelp for handelsverdenen liksom i 1848. Lånet, opptatt hos Baring Bros., London, på f 220.000, ble nå avløst av et svært statslån på 14,4 mill. kroner. Dette lån ble opptatt hos Hambro & Søn, London, og det skulle gå dels til de tre jernbanestumper vedtatt av Stortinget i 1857, dels til statens låne- og diskonteringskommisjoner, dels til bøndene i form av grunnfondsøkning i Statens Hypotekbank, og endelig ble det avsatt midler til å dekke eventuelle underskudd på statens løpende administrasjon.<sup>1)</sup> Underskuddet på statsadministrasjonen ble senere oppgjort til beskjedne 725.000,- kroner.<sup>2)</sup>

### Sammenfatning 1816-1860

I argumentasjon, i voteringer og i forslag kan vi spore godt indre samsvar i bøndenes standpunkt til skatter og statsfinansene i den tid vi hittil har sett på, tiden 1816-1836 og 1836-1860.

Vi har iaktatt at bøndene gikk inn for toll og andre indirekte skatter, og i tiden etter 1836 sørget de for at det ikke skulle bli aktuelt igjen å utskrive land- og kjøpstads-katten. Dette oppnådde deres talsmenn ved enkle midler. Dels søkte de å fastholde de høyeste aktuelle tollsatser, det være seg på mat eller industrielle innsatsvarer, dels talte de for tollforhøyelser, dels mot nedsettelse, og enkelte ganger foreslo de toll på varer som alt var tollfrie etter tidligere stortingsvedtak. Dels prøvde

---

1) St.prp. nr. 4, 1858, s. 46.

E. Hertzberg & N. Rygg, Den norske Creditbank 1857-1907, Kra. 1907, ss. 42-80.

2) St.prp. nr. 43, 1890, cand.jur. Woxen, Norges Statsgjeld, Bilag, s. 10.

de å holde igjen på bevilgninger, spesielt bevilgninger til investeringer som hadde kostnadskonsekvenser lenger fremme.

Det tilføyes at lite eller intet i disse konklusjoner representerer noe nytt; tvertom, det er her tilstrekkelig å vise til tidligere norske historikers arbeider og konklusjoner, blant dem Arne Bergsgård,<sup>1)</sup> Sverre Steen,<sup>2)</sup> Alf Kaartvedt,<sup>3)</sup> og Carl Lund.<sup>4)</sup> Tolkningene og vurderingene derimot har vært litt varierende. Bergsgård så i bøndenes politiske oppmarsj det nasjonale, og derfor ble deres ulyst på statsutgifter, som hos Søren Jaabæk nærmet seg kulturnihilisme, likevel vurdert positivt. Steen, bygutt og med større distanse, så klarere klasseegoismen i bondepolitikken, og dette syn kommer også til uttrykk i Kaartvedts fremstilling mens Carl Lunds standpunkter er mer dempet formulert. Jens Arup Seip uthever bøndenes motstand mot byråkrati og mot borgerskapet.<sup>5)</sup>

En innvending mot metoden å analysere argumentasjonen, er at tross iakttagelse av stort indre samsvar i bøndenes standpunkter, kan det likevel sies at slutningene blir skjønnsmessige. Denne svakhet er rettet på i Ottar Dahls nylig utgitte undersøkelse. Dahls undersøkelse, basert på en rekke historiske hovedoppgaver, tar for seg data fra avstemninger med navnopprop i Stortingets plenum i tiden 1857-1897, med sikte på å avdekke gruppestrukturer. Forsiktigvis heter det her at "Analysen tyder på at de klareste uttrykk for fastere gruppedannelser i den første tiden er knyttet til hovednæringsgrupper eller "stender", mens motsetningen by/land-representasjonen får sterkere dominans i 1870-årene".<sup>6)</sup> De avstemninger som er omtalt spesielt her, viser ikke bare stort samsvar med Dahls resultater, men også at "dominansen" av by/land-motsetningen var til stede mye tidligere.

I vår sammenheng skal det betones at på de områder som hadde med skatter og bevilgninger å gjøre, synes motsetningen mellom borger og bonde, mellom

- 
- 1) A. Bergsgård, Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken, 2 bd., Oslo 1932.
  - 2) S. Steen, anm. av A. Bergsgaard, Hist. Tidsskrift, " Det frie Norge, 5 bind, Oslo 1951-62.
  - 3) A. Kaartvedt, Det norske Stortings historie, bd. 1, Oslo 1964.
  - 4) C. Lund, Det norske tollvesens historie til 1940, Oslo 1977.
  - 5) J.A. Seip, Utsikt over Norges historie, 1815 - ca. 1860, Oslo 1979, s. 156.
  - 6) O. Dahl, "Voteringsmønstre og grupper i Stortingets plenum 1857-1897", Historisk Tidsskrift, 1976, s. 28-72, sit. fra innled. s. 28.

by og land, å være mer gjennomgående enn på andre områder. Det uthever også Ottar Dahl i slutningen av sin kvantitative undersøkelse.<sup>1)</sup> I forhold til eksisterende oppfatninger søker da denne undersøkelse bl.a. å vise at på det statsfinansielle område var kløften by/land mer kronisk og sterkere enn hittil påaktet, ikke bare for tiden 1860- eller 1870-årene, men gjennom hele århundret. Før vi går videre i tid, skal vi imidlertid ta for oss kilder som kaster lys over byenes standpunkter i skattespørsmål opp til 1860.

---

1) O. Dahl, "Voteringsmønstre og grupper i Stortingets plenum 1857-1897", Historisk Tidsskrift, 1976, s. 28-72, sit. fra innledn. s. 28.

## KAPITTEL 8

### BYENES SYN PÅ SKATTESYSTEMET

#### Innledning

I forrige kapittel søkte vi å underbygge oppfatningen at på statsfinansenes område kan man i norsk historie på 1800-tallet tale om to gruppedannelser. Uttrykket "parti" ble brukt tilbake til 1820-årene. Den ene gruppedannelse representerte byene, den andre landdistriktene. Etter å ha stiftet bekjentskap med sistnevntes standpunkter, vender vi oss i dette kapittel mot byenes syn på statens finanser.

Ved siden av "bøndene" var "byene", som nevnt, den andre "hovednæringsgruppe" i Ottar Dahls terminologi. Byenes standpunkter var i harmoni med embedsmennenes syn på en rekke områder, altså det som antydes med "stand" i uttrykket "embedsstand". Byene og embedsmenn stod på samme linje i politikken av en lang rekke årsaker. De er analysert tidligere av en rekke andre historikere. Her utheves bare at begge representerte forbrukersiden i skattedebatten. Av denne og mange andre grunner sendte byene i større grad enn landdistriktene embedsmenn til Stortinget. Alf Kaartvedt nevner at i tiden 1815-1874 hadde byenes stortingsrepresentanter følgende yrkesbakgrunn: embedsmenn 51%, handel og håndverk 36%, advokater og sakførere 7%, andre 6%.<sup>1)</sup>

Innblikk i byenes synsmåter i skattespørsmål gir en rad forsøk fra regjeringen og fra byhold på å få gjeninnført land- og kjøpstadskatten. Videre innsyn gir også en del polemisk leilighetslitteratur. Endelig gir en undersøkelse over tollbelastningen på byene og landet fra 1850 et visst grunnlag for å ta stilling til hvor "rettferdig" skattefordelingen faktisk var rundt midten av århundret. La oss se på de tre punkter etter tur.

#### Gjeninnføring av land-og kjøpstadskatten

I 1839 skrev regjeringen i sin budsjettproposisjon at statsutgiftene 1839-42 ikke kunne dekkes uten at man ... "paabyder alminnelig Landskat og Kjøbstadskat" eller tok "av den contante Beholdning".<sup>2)</sup> På bakgrunn av at det bare var tre år siden Stortinget hadde sløffet denne skatten, aktet regjeringen å prøve å få til balanse ved å ta av kontantbeholdningen denne gang. Nye sølvfunn ved statens sølvgruver på Kongsberg gav også forbigående store nettoinntekter for statskassen i 1830-årene.

---

1) Kaartvedt, Det norske Storting, I. s. 127.

2) SF 1839, 26. juni, s. 549.



I neste budsjettproposisjon i 1842 advarte regjeringen med at det ville bli umulig å unngå "Paabydelse af Skatter af anden Beskaffenhed end de senest erlagte".<sup>1)</sup> Det var imidlertid ikke aktuelt å påby land- og kjøpstadskatten, men de forberedende skritt til å ta i bruk andre skattefundamenter burde tas nå, het det i proposisjonen. Ubekymrheten skrev seg fra det faktum at tollinntektene hadde vist større økning enn antatt.

I 1845 derimot fremla regjeringen proposisjon om å ta i bruk land- og kjøpstadskatten.<sup>2)</sup> Kontroll av originalene er foretatt i Riksarkivet.<sup>3)</sup> Når det ikke ble noe av, skyldtes det kongeskiftet det året. Oscar I, som fulgte sin far Carl Johan på den norsk-svenske trone, ønsket å tiltre sin regjeringstid med å bringe en morgengave til de norske skattebetalere. Morgengaven gikk ut på å trekke tilbake den allerede offentliggjorte plan, datert 15. mars 1845, om at land- og kjøpstadskatten skulle utskrives for terminen 1845-48 med 48 skilling på skylddaleren, eller årlig 197.000 spd. Av interesse for tendensen er at regjeringens nedverdiggende tilbaketog er gitt i form av et lite tillegg til Finansdepartementets nye budsjett, datert 18. mars 1845. Der vises til at "Hans Majestæt ikke anseer det fornødent" å påby land- og kjøpstadskatten.<sup>4)</sup>

Regjeringen hadde i sitt egentlige budsjettforslag i 1845 uthevet at Stortingets vedtak i 1837 om å sløyfe land- og kjøpstadskatten "kun skulde være midlertidig".<sup>5)</sup> De forhold som i 1837 gjorde det aktuelt å sløyfe skatten, det var især restansene, var nå i 1845 ikke lenger til stede.

At saken var levende, ser vi også av de 3 artikler om skattespørsmål som kom i Den Constitutionelle i 1846.<sup>6)</sup> Artiklene var signert av byråsjef i Finansdepartementet, J. Magnus, og han tok til orde for et blandet skattesystem i Norge. Det er grunn til å tro at byråsjef Magnus var på linje

---

1) SF 1842, 9. august, s. 26.

2) SF 1845, St.prp. nr. 40, s. 440. Sml. St.prp. nr. 48, 1845, s. 15. Sml. SE 1845, s. 885.

3) RA, Finansdept., Pakksaker C, 120, Lnr. 373/69.

4) St.prp. nr. 48, 1845, s. 38.

5) St.prp. nr. 40, 1845, s. 441.

6) Den Constitutionelle, 1846, nr. 335, 336, 341. "Om Skatter og Oppebørselsvæsenet".

med departementets sjef i denne saken, statsråd Jørgen Herman Vogt. På den annen side har Vogt ikke referanser til disse ting i sine erindringer som ble utgitt etter hans død.<sup>1)</sup> Vogts arkivsaker i Riksarkivet er gjennomgått. De gir heller ingen opplysninger om Vogts syn på disse skattespørsmål.<sup>2)</sup> På Stortinget i 1845 sa Ludvig Daa, en av de uavhengige, at det var nedslående å se hvorledes stortingsflertallet la toll på "den ubemidlede Mængdes Bekostning", og slik "begunstiget en enkelt Klasse i Landet". Det var bøndene han siktet til. På den annen side var det etter Daa's oppfatning "neppe muligt at faa den ophævede Matrikulskatt paalagt igjen", og det var naturligvis landskatten han hadde i tankene.<sup>3)</sup>

I 1848 gjentok regjeringen sitt forslag om utskrivning av land- og kjøpstads-skatten.<sup>4)</sup> Saken bortfalt som tidligere nevnt, da Stortinget, liksom tre år tidligere, foretok en barbering av budsjettet på 8,5% mot 8,9% i 1845.

Stafettpinnen ble ført videre av to byrepresentanter til Stortinget i 1851. Da innleverte Bagger (Skien) og Parnemann (Brevik) skriftlig forslag der de oppfordret Stortinget å ta i bruk på nytt land- og kjøpstads-katten. De begrunnet sitt forslag med å vise til at tollbeskatningen, især korn-tollen, hadde en slagside, og at det var et rettferdighetskrav å lette byrden for de fattigste:

"I Frygt for at disse Forslag (om tollnedsettelsen på korn) ogsaa denne Gang blive forkastet af den vægtige Grund at Statens Fornødenheder ikke tillader deres Antagelse, føler vi, der med Mange Medborgere beklage 4de overordentlige Stortings Beslutning om Ophævelse af Land- og Kjøbstadskatten, os forpliktet til at foreslaa denne Skat igjen indført."<sup>5)</sup>

Aller helst ønsket Bagger og Parnemann "en Skat paa Indkomst og Næring". Slikt ville imidlertid kreve egen lov. Tiden tillot ikke det. Derfor måtte Stortinget ty til Land- og kjøpstads-katten. Det er alt nevnt at Bagger og Parnemann nettopp i 1848 hadde skapt røre med sitt forslag om nærmest å halvere korn-tollene, for i alt med 480.000,- kroner. Forslaget i 1851 kan tas som uttrykk for at kretser i byene var misfornøyde med den en-

---

1) J.H. Vogt, Optegnelser, 2. bind, Kra. 1871, 1894.

2) RA, Statsråd J.H. Vogts arkiv.

3) SE 1845, s. 837.

4) SF 1848, St.prp. nr. 92.

5) Stortingets Extract Protocol (SEP), nr. 243. Jeg retter en takk til stortingsbibliotekar Olaf Chr. Torp for assistanse i saken. Forslaget er gjengitt i sin helhet i Vedlegg 1 bakerst.

sidige tollbeskatningen som favoriserte spesielt bøndene. Fattigfolk måtte jo kjøpe sitt korn enten de bodde på landet eller i byene. Stortinget i 1851 satte ned korntollene, men avviste byforslaget om å skrive ut land- og kjøpstadskatten.

I de neste oppgangsår gled skattesaken i skyggen, iallfall tilsynelatende. Da krisen kom til Norge i desember 1857, derimot, fulgte skattesaken med. Det måtte innkalles et ekstraordinært storting i mai 1858. Etter statsråd Mantheys dagboksoppteignelser kom spørsmålet om gjenninnføring av direkte skatt til staten frem i diskusjonen en rekke ganger. Den 10. april 1858 uttalte kronprins Karl, den senere Karl 15, i statsråd "det betænkelige i at have hele sit Budget beroende af uvisse Indtægter, som alle vore indirecte Afgifter dog er, og siger at han i sin Throntale vil udbrede sig derom, samt om Nødvendigheden af atter at indføre Landskatten".<sup>1)</sup> Da kronprinsen kom til Kristiania fra Stockholm i begynnelsen av mai 1858, forteller Manthey at i statsråd ... "kom Kronprisen tilbage til den oftere berørte Materie om det betænkelige at støtte hele Budgettet paa uvisse Indtægter".<sup>2)</sup> Det fremgår av senere oppteignelser at hele regjeringen delte kronprinsens syn. Manthey skriver således at ... "Throntalen discutteredes, og Kronprinsen kommer tilbage til at deri bør indtages en Bemærkning om det Betænkelige i at grunde hele sit Budget paa det indirecte Skattesystem, hvori ogsaa Alle ere enige".<sup>3)</sup> Trontalen inneholdt også henvisning til at Kongen og nasjonens utvalgte menn ønsket å gjøre det som omstendighetene krevde, på bakgrunn av at ... "Statskassen, hvis Indtægter væsentlig tilveiebringes ved en indirecte af Konjuncturerne afhængig Beskatning, vilde vise sig utilstrækkelig til at bestride dens budgetbestemte Udgifter".<sup>4)</sup>

Fra et statsrådsmøte to år tidligere får vi hint om hvorfor regjeringen ikke presset mer på med skattereform. I statsråd den 17. mai 1856 drøftet regjeringen om den skulle gå til utskrivning av land- og kjøpstadskatten. Det interessante er at spørsmålet ble drøftet 1½ år før den statsfinansielle krisen slo inn. Statsrådene Vogt og Manthey anså det hensiktsmessig, men statsråd O.V. Lange mente at ... "Landskat umulig kan lægges paa den

---

1) Chr. Aug. Manthey, Dagbøger, 2. bind, Kra. 1909-1919, I, s. 63.

2) Manthey I, s. 67, (3. mai 1858).

3) Manthey, I, S. 69, (10. mai 1858).

4) SF 1858, St.prp. nr. 2, (Trontalen).

nuværende Matrikel".<sup>1)</sup> Lange siktet til den ting at gjeldende matrikkel led av en rekke skjevheter, spesielt var skogeiendommer østpå for lavt taksert. Dessuten skjøtt bynæringer med handel, skipsfart og fabrikkindustri fart, og i en slik situasjon gav eiendom mindre og mindre et egnet bilde av skatteevne. Uelands avvisning av direkte skatt i 1865 grunnet seg mye på disse to forhold. O.V. Lange kjente godt til Ueland, begge kom på Stortinget første gang i 1833, de hadde sittet i tollkomitéen sammen på fem storting 1836-1851, der Lange hadde vært formann fra 1842, og det er derfor grunn til å tro at Lange var klar over at det aldri mer ville komme på tale å utskrive den gamle land- og kjøpstadskatten, ganske enkelt fordi bøndene ville motsette seg det de betraktet som særbeskatning av eiendommer. Med henblikk på Lindahl-modellen, beskrevet i kapittel 1, kan man si at skattesystemet i Norge illustrerte det tilfelle der partenes skatteandeler var fastlagt, og forhandlingen var begrenset til hvilke kombinasjoner av fellesgoder partene kunne forhandle seg til innen et fastlagt totalkvantum.

Summerer vi foreløpig, synes det klart at regjeringen og byene ønsket et skattesystem med både direkte og indirekte skatter. Når regjeringen likevel ikke presset frem reformer på området, skyldtes det trolig at den anså det hensiktsløst å prøve, på bakgrunn av det som hadde skjedd med forslag i den retning både i 1845, 1848 og 1851. Kløften mellom by og land tegner seg altså skarpt gjennom en rekke tiår.

### Leilighetslitteratur

I tillegg til de ting som hittil er gjennomgått, skal vi trekke inn noen brokker fra det vi kunne kalle tidens politiske leilighetslitteratur. Den er polemisk, og vi må tro, ensidig, men nettopp derfor utdyper den de tendenser og holdninger vi søker å avdekke.

Carl Fougstad, kopist, og fra 1838 byråsjef skrev om Stortinget 1833 at bøndene ønsket "at formindske de directe Skatter, at forhøie Toldafgifterne og betyngte foredlende Production ... og søgte at vælte Statsudgifterne over paa de Classer af Samfundet, hvortil de selv ei tilhøre".<sup>2)</sup>

Tre år senere kommenterte Fougstad de skattevedtak som Stortinget fattet i 1836-37, og utla dem nærmest som et kupp fra landdistriktenes side. "Den egentlige Bevegründ (for bøndenes forslag om tollpålegg) var at opdrive forøgede Statsindtægter, for derved at bevirke Nedsættelse i de directe Skatter. Den Pluralitet i Committeeen, som drev paa Toldforhøielser,

---

1) Manthey, I, s. 2, (17. mai 1856).

2) Carl Fougstad, Det Norske Storting 1833, Christiania 1834, s. 29.

bestod af Gaardbrugere med Ueland i Spidsen, og det viser sig stedse hvor meget disse ynde enhver Beskatning, som ikke rammer dem selv." <sup>1)</sup> I en serie samtidsportretter av stortingsmennene i 1836-37, skrevet av Ludvig Wiese, fremgår det klart nok at voteringen om å sløyfe land- og kjøpstadskatten ble oppfattet som distriktenes seier overfor regjeringen, og embedsmennene, som for en stor del representerte byene. <sup>2)</sup>

C.J. Lous skrev omtrent samtidig at det var kommet nye preferanser inn i statslivet. "Den Opposition der paa de senere Storting har søgt at befæste sig i Anliggender der vedkommer Statens Oekonomie og næsten ikke gaar ud paa Mindre end at forhindre enhver ny Udtælling af Statscassen, uden Hensyn til, om den er nødvendig til Statens Sikkerhed og Vel ... gjør Krav paa enhver Fædrelandsvens Opmærksomhed." <sup>3)</sup>

Amtmann G.P. Blom, Drammen, protesterte i 1837 mot å ta bort de direkte skatter. Han kalte det en floskel at statskassen hvilte sikrest i skatteytneres lommer. Kassen var iallfall tom når behovet meldte seg. "Den almindelige Klage, som man ofte har ført over Skatteydernes, og især Landdistricternes Trang... er høist ubeføiet, og hvor den høres, reiser den seg ei af Mangel paa Erhverv, men af Mangel paa Arbeidsomhed og Oeconomie." <sup>4)</sup>

Ekko av byenes og konsumentenes misnøye med den ensidige tollbeskatning lød også i Peter J. Homans skrift noen år senere. Her tales det om "Bondepartiet" og "Kjøpstadspartiet", som hadde forskjellige skattepreferanser. "Deres (bøndenes) første Omsorg overfor Udgifter ere at de ikke komme til at hvile paa Landeiendomme. Som sin største Seier anser de Landskattens Ophævelse, og Bondepartiet frygter stedse for at det skal blive fornødent igjen at paalægge den ... Storthingets fornemste Opgave skulde være for Landdistricterne at drage saa megen Nytte af Kjøbstæderne som muligt og paabyrde disse udelukkende alle Udgifter." <sup>5)</sup> Alt statsråd Peter Motzfeldt

- 
- 1) Carl Fougstad, Det Norske Storting 1836, Christiania 1836, s. 136.
  - 2) Ludvig Wiese, Bidrag til Ideer om 4. overordentlige Stortings Medlemmer, Lillehammer 1839.
  - 3) C.J. Lous, Om Dagens Indre Strid, Christiania 1838, s. 49.
  - 4) SF 1836/37, St. 21. januar, s. 535-536.
  - 5) Peter J. Homan, Et Blik paa vore politiske Forholde, Christiania 1845, s. 17.

talte ellers i sine dagbøker om "partier" på Stortinget i 1820-årene i skatterspørsmål.<sup>1)</sup>

Etter nytte- eller ekvivalensteorien for beskatning var stemmrett også knyttet til skatteerleggelse. Det innebar at man skulle betale skatt etter den nytte man hadde av statens rettsvern, og ha innflytelse gradert etter innbetalt skatt. I Norge var riktignok stemmeretten ikke gradert, men begrenset til borgere som fylte minstekrav til inntekt, eiendom og profesjon. Den resulterende interessebalanse tangerte bl.a. Ludvig K. Daa, en omstridt, kantet stortingsskikkelse på Kristiania-benken i 1850-årene, i et litterært varsko i 1846. Utgangspunktet var Homans skrift. Å velte skattebyrdene for statsoppgavene over på byene var én ting; i tillegg å overføre kommuneutgifter til staten var å gå for langt. Bøndene hadde nylig foreslått en slik overføring, nemlig av sorenskrivernes gasje, til statskassen "... det vilde altsaa aabenbart lette Landdistrikternes Beboere for et par Tønder Guld aarligt, (kr 20.000,-), hvilke vilde returnere paa Tolden og derved nærmest paa Byernes Næringsveie. ... Byborgeren og Landmanden staa sig altsaa ganske forskjelligt under altfor høi Told".<sup>2)</sup>

Arendals talsmann på Stortinget i 1848, O.V. Lange, mente det ville være godt å slå av på trelasttollen, en utidig eksportavgift, det kunne skje ved at Stortinget vedtok å skrive ut land- og kjøpstadskatt, som var foreslått av regjeringen. ... "Men af finansielle Grunde gik dette for Tiden ikke an, hvis man ikke med det samme vilde gjenindføre Land- og Kjøbstadskatten, hvortil der ingen Udsigt var."<sup>3)</sup> Skiensborgeren, fogd Frederik Ch. S. Borchenius, støttet Lange, og mente man måtte slå ned toll uten å redusere bevilgningen. ... "antog, at det var bedre om fornødiges, at indføre Land- og Kjøbstadskatten, hvortil der vel vilde blive truffet Foranstaltninger".<sup>4)</sup> Det er også nevnt tidligere at Skattekommissjonen av 1861 delte seg i to fraksjoner. Den ene byfraksjon foreslo der, ... "en passende Blanding af direkte og indirekte Skatter".<sup>5)</sup>

Etter nå å ha utdypet bildet av byenes syn på skattesystemet, går vi over til spørsmålet: Hvordan fordelte skattene seg på landets innbyggere? Vi

---

1) Breve og Optegnelser af Peter Motzfeldt, utg. K. Motzfeldt, Kjøbenhavn 1888, ss. 326, 332, 345.

2) Ludvig K. Daa, Varsko formedelst den offentlige Stemning, Chra. 1846, s. 15, 17.

3) SE 1848, s. 133.

4) SE 1848, s. 133.

5) SF 1865/66, Ot.prp. nr. 2, s.

trekker frem en undersøkelse fra 1850, forfattet av amtmann G.P. Blom, en undersøkelse som overhodet ikke er nyttet av historikere siden. Det er beklagelig, for undersøkelsen bruker en metode, som så vidt sees, kan gjøre nytte fortsatt. Et riss av fremgangsmåten og hovedresultatene gis nedenfor.

### Tollbelastningen på by og land

For å få rede på tollbelastningen, måtte man kjenne folkemengde, tollsatser, samlet toll på viktige tollbelagte varer, og forbruk av slike varer per person årlig. Det ville likevel ikke være nødvendig å kjenne til alle data i detalj for å få et bilde av skattefordelingen på innvånere i byene og på landet. Samtiden visste f.eks. ikke hvor mye kolonialvarer, sukker, kaffe, te eller tobakk, som ble brukt av en byborger eller en bonde i året, men man antok at der var forskjeller. Det vet ikke ettertiden heller.<sup>1)</sup> Blom lot derfor denne gruppe tollbelagte varer utgå. Han tok i stedet for seg de innførte nødvendighetsvarer, blant dem kornvarer, kjøtt, flesk og ulne tøy. Herav bidrog kornvarer uten sammenligning med det største beløp i statskassen. Bloms resonnement for å beregne hvor mye byinnvånere og landinnvånere betalte i toll for kornvarene er derfor tilstrekkelig til å gi et rimelig bilde av skattebyrdens fordeling.<sup>2)</sup>

Han tok utgangspunkt i folketellingen for 1845. Etter denne fordelte befolkningen seg med 161.875 i byer, 1.166.596 i landdistriktene, altså totalt 1.328.471 innbyggere. Dernest listet Blom opp importmengder av de forskjellige innførte kornvarer og erter, etter statistikken for 1847, multipliserte hvert kvantum med toll per tønne, og kom dermed frem til at kornvarene betalte i alt 402.266 spd. toll for 1847, av et totalbeløp på 1.886.000 spd.<sup>3)</sup> Korntollene stod altså alene for 21% av samlet toll den gang. Dernest reduserte Blom korntollen til et innført tønnetall etter en gjennomsnittstoll på 40 skill. per tønne. Til illustrasjon var tollene per tønne hvete den gang 72 skill., bygg 30 skill., havre 24 skill. og rug 45 skilling.

- 
- 1) Se imidlertid en forbruksundersøkelse fra 1887 foretatt av Statistisk Sentralbyrå over forbruket av kaffe, sukker og petroleum i de forskjellige landsdeler og innen de forskjellige samfunnsklasser. Undersøkelsen basertes på skriftlig utfylte skjemaer fra et utvalg av husholdninger. Se "Om Forbruget av Kaffe, Sukker og Lysolier", i Meddelelser fra Det. Stat. Centralbureau, 7. bind 1889, Kra. 1890, ss. 73-78.
  - 2) G.P. Blom, Om directe og indirecte Skat med særdeles Hensyn paa vort nuværende Beskatningssystem, Chra. 1850, s. 61 ff.
  - 3) St.prp. nr. 24, 1854, bilag til tolltariffen over tollinntektene 1818-1852. Sml. Dok. nr. 1, 1878, s. 172-73. Spesifiserte tollinntekter 1847-1876.

Til sammen ble det 1.206.800 tønner årlig. Videre antok han at etter alminnelig antatt regel i samtiden brukte hvert individ  $3\frac{1}{2}$  tønne korn i året. Begge målestokker i regnestykket var ellers til fordel for landdistriktene: De brukte mest det lavest fortollede korn, og hadde erstatninger for korn som byinnvånere savnet.

Opplysningene foran gir grunnlag for svar på det spørsmål som ble stilt. Ettersom bybefolkningen utgjorde 161.875 innb., og årsforbruket var  $3\frac{1}{2}$  tønne korn, spiste bybefolkningen 566.550 tønner korn og for det betalte de 40 skill. per tønne i toll, eller totalt 188.850 spd. Per innbygger betalte byene dermed 1 spd. 20 skill. i toll til staten årlig, eller kr 4,66 per individ. For å beregne hvor mye hver innvåner i landdistriktene betalte av korntollen, foretok Blom en enkel subtraksjon:

Samlet korntoll	402.266 spd.
Hvorav byene betalte	188.850 "
	<hr/>
Differansen betalt av landdistriktene	213.416 spd.

Fordelt på landdistriktenes 1.166.596 innbyggere ble altså korntoll per innbygger på landet 22 skilling. Det svarte til  $\frac{1}{6}$  av hva hver byinnvåner betalte.

Regnestykket foran baserte seg som nevnt på en gjennomsnittstoll på 40 skill. per tønne. Når det virkelig innbetalte tollbeløp for innførte kornvarer ble lagt til grunn, ville forskjellen mellom de forskjellige klasser bli enda større. Hvor mye, fremgår av det neste regnestykket.

Ifølge Finansdepartementets opplysninger ble det i 1847 innført 971.873 tønner korn og 878.609 lispund mel, som redusert til tønner utgjorde 1.056.865 tønner kornvarer. Etter tidligere antatt gjennomsnittstoll på 40 skilling tønne, skulle det bli 403.470 spd. i toll. Den faktiske betalte toll derimot var noe lavere, noe som skyldtes at innførsel over Sverige betalte halv toll, og innførsel til byene i Finnmark, Bodø og Tromsø betalte nedsatt toll. Statskassens virkelige inntekt av korninnførselen var da 349.124 spd.

Etter et års forbruk på  $3\frac{1}{2}$  tønne korn per individ fordelte denne tollbelastning seg slik:



Samlet toll på kornvarer	349.124 spd.
Herav betalt av byene	188.850 "
	<hr/>
Differansen betalt av landdistriktene	160.274 spd.

Regnet per individ ble det 17 skilling for landdistriktene mot som nevnt tidligere 1 spd. 20 skilling for hvert individ i byene. I kroner var det 56 øre mot kr 4,66 per individ, svarende til et forholdstall på 1:8 i byenes disfavør for kornvarene alene.

Blom gikk videre og analyserte de misforhold i belastningen som forelå på landet mellom de som produserte korn og de som måtte kjøpe korn til sitt forbruk. Denne del forbigås i vår sammenheng. Ved å foreta lignende beregninger som vist for kornvarer, også for nødvendighetsvarene kjøtt, fleisk, ulne tøy, ost, smør, talg og lys, kunne Blom komme frem til et mer presist mål for tollbelastningen på innbyggere i by og land i Norge i 1847. Kjøpstedene betalte følgende i toll på nødvendighetsvarene:

1. kornvarer	188.550 spd.
2. kjøtt	2.626 "
3. fleisk	4.853 "
4. ost, smør, talg og lys	35.970 "
5. ulne tøy <sup>1)</sup>	34.194 "

---

Til sammen betalte byene i toll av nevnte varer 266.493 spd.

Beløpet måtte dernest sammenlignes med hva staten totalt tok inn i innførselstoll på nevnte gruppe nødvendighetsvarer:

1. kornvarer	349.124 spd.
2. kjøtt	2.626 "
3. fleisk	4.853 "
4. smør, ost, talg og lys	35.970 "
5. ulne tøy	34.194 "

---

Toll til statskassen totalt 426.767 spd.  
Herav betalte byene 266.493 "

---

Herav betalte landdistriktene 160.274 spd.

---

1) De finere tøy er holdt utenfor, også bomullslerret.

På hvert individ i byene falt altså 1 spd. 76 skilling i toll mot 17 skilling i landdistriktene, eller i kronebeløp 6,51 mot 0,56 kroner, svarende til et forholdstall 11:1 i byenes disfavør når det gjaldt tollbelastning for samtlige av varene. For vurdering av resultatet, er det bl.a. nødvendig å være oppmerksom på at Blom antok at landdistriktene var selvforsynte med kjøtt, fleisk, smør, ost, talg, lys og ulne tøyer. Utenom bybefolkningen var da fiskeribefolkningen langs kysten den viktigste kjøpergruppe av korn i Bloms overslag. Vi skal ellers huske at korntollene ble nedsatt i 1851, og reduksjonene fortsatte inntil de praktisk talt var vekk i 1873. Likevel virker resultatet som en bekreftelse på at tollbeskatningen rammet by og land høyst forskjellig, iallfall rundt 1850.

Til forklaring av det amtmann Blom kalte "denne skrigende Uretferdighed", viste forfatteren til flertallsmeningene innen landdistriktene: "Der har i den senere Tid udviklet sig hos en Deel af Landdistrictenes Repræsentanter ved Stortinget en besynderlig Uvillie mod Kjøbstederne og en særdeles Lyst til at vælte Byrderne over paa disse. Der er opstaaet en Partikamp mellom By og Land, hvori naturligviis de første paa Grund af vort Valgsystem som den numerisk svagere maa ligge under."<sup>1)</sup> Det tegner seg altså en entydig tendens i de refererte byoppfatninger over hele tiden 1836-1860.

#### En stat - to kulturer

På dette punkt er det naturlig å minne om at den statsfinansielle uenighet mellom by og land vi her blottlegger, slett ikke utgjør noen særegenhet, tvertom den gjaldt en rad økonomiske, politiske og juridiske kontraster, som gjensidig befestet og utdypet spenningene mellom by og land. En slik dualisme er heller ikke spesiell for Norge; i forskjellige versjoner finner man mønsteret igjen, i land som Italia, i kontrasten mellom nord og sør, i Storbritannia, i spenningen mellom England og Skottland, og i hundre FN-rapporter som beskriver sameksistensen av nye industrisentra med omkringliggende tradisjonelle samfunn i utviklingsland.

Om det danske skattesystem skriver professor Kjeld Philip bl.a. at det reflekterte de sterkeste politiske gruppers ønsker: "Da Venstre omsider vandt magten i 1901, lykkedes det i 1903 landbrugerne gjennom indførelsen

---

1) G.P. Blom, Om directe og indirecte Skat, s. 70.

af ejendomsskyld og indkomstskat og samtidig ophævelse af hartkornskatten (eiendomsskatt på landbrukere) at gå over fra at være en forfordelt til at blive en svagt privilegeret gruppe."<sup>1)</sup>

Nedenfor skal vi gi eksempler på juridisk og forvaltningsmessig tvedeling i Norge i 1800-årene.<sup>2)</sup> Den norske grunnlov av 1814 hadde regler for representasjon som var forskjellig for by og land. Stemmeretten var, som kjent, gitt til borgere som oppfylte visse minstekrav til eiendom eller inntekt, men i tillegg var representasjonen ordnet etter territorielle kjennetegn, idet landdistriktene skulle ha 2/3, byene 1/3 av representantene i nasjonalforsamlingen. I konsekvens hermed bestemte Grunnloven at by og land skulle stemme hver for seg, både når det gjaldt valgmann og tingmenn. Ikke bare det, men det krevdes 50 urvelgere for hver valgmann i byene mot 100 urvelgere på landet, (§ 57 og § 58). Kommunalt sjølstyre ble som kjent innført ved formannskapslovene av 14. januar 1837. Det skjedde ved to ulike lover for by og land, og tvedelingen fulgtes opp da skattelovene kom i 1882 for kommunene. Kommuneskattelovene av 15. april 1882 fastsatte at grensen for skatteplikt inntrådte ved 800 kroner årlig inntekt i by mot 500 kroner på landet. I 1901 fikk kvinner kommunal stemmerett, men fortsatt med en census i by på 400 kroner mot 300 kroner på landet. Reglene stod ved lag til 1913. Også de nye skattelovene av 1911 emanerte i to sett lover, byskatteloven av 18. august 1911 og landskatteloven av samme dato. Mens landskattelovens §§ 6-8 stiller herredstyret fritt til å utligne noen herredskatt på eiendommer, bestemmer byskatteloven § 1-3 at der unntaksfritt skal være eiendomsskatt på hus og grunn i byene.

---

1) Kjeld Philip, Skattepolitikk, København 1965, s. 56. Hartkornskatt kan sammenlignes med matrikkelskatt i Norge, som altså ble opphevet 1837.

2) Bred oversikt i G.M. Meier, Leading Issues in economic Development, Oxford UP., New York 1976, 3. utg., Kap. III "Dualistic Development" ss. 125-167. En nyere oversikt gis i nærværende forfatters artikkel i Historisk Tidsskrift 1979, nr. 4, "Dualøkonomimodellen og langtidslinjene i den økonomiske utvikling". ss.411-438.

Når annet ikke er nevnt, stammer opplysn. fra

B. Morgenstjerne, Den norske forvaltnings- og næringsret. Et grundrids. Kra. 1912

B. Morgenstjerne, Norsk Socialstatistik, Kra. 1912

O.J. Broch, Kongeriget Norge og det norske Folk, Kra. 1876

Paulsen, Thomle & Thomle, Alminnelig norsk lovsamling, 8 bind samt registerbind, Kra. 1905-1912.

Bygnings- og brannvesen er undergitt rettsbestemmelser som for byenes vedkommende går tilbake til Middelalderen, men først i 1969, etter loven om bygningsvesenet av 18. juni 1965, er en landsomfattende bygningslov unntaksfritt gjort gjeldende for hele landet. I denne forbindelse nevnes at staten i 1767 grep inn på den alminnelige brannforsikrings område med opprettelsen av den Almindelige Brandkasseindretning, men loven gjaldt bare byene. I 1845 kom lov om Norges Brandkasse av 19. august, og denne forutsetter to ulike avdelinger, en Kjøpstadavdeling og en Landavdeling. Hver skulle ha eget regnskap og egen kasse, og forsikringen var frivillig på landet, men tvungen i by, enten i Brannkassen eller i annet godkjent selskap.

Når det gjelder veier, må det huskes at mens anlegg og vedlikehold av byenes gater var et ublandet kommunalt anliggende, var veivesenet på landet en blandet stats- og kommunesak. Dette går frem av lovgivningen på området, veilovene i 1824 og 1851, gjennom hele 1800-tallet.

Dualisme gjør seg sterkt gjeldende på felter som angår etablering og retten til å konkurrere på like fot, altså på området handel og næringsdrift. Sporene fortaper seg i Middelalderen. Lovgivningen kodifiserte senere forskjellene. Håndverksdrift var således underkastet laugstvang i by, men ikke på landet inntil håndverksloven av 15. juli 1839. Denne gjorde friheten ubetinget for landdistriktene, mens byene fortsatt skulle være underkastet innskrenkninger, inntil lov av 14. april 1866 gjorde friheten gjeldende også i byene. Men ved lov av 29. juni 1894 ble håndverk ved hjelp av svenner og lærlinger i byene atter gjort til en bunden næring med krav om ferdighetsprøve forut for ervervelse av håndverksbrev, for øvrig skjerpet ved senere lovgivning i 1913. Lignende krav ble ikke gjort gjeldende for landet.

Kontrastene møter oss på ny når vi ser på skole og fattigstell, der lovgivningen gjennom hele 1800-tallet opererte med to forskjellige sett bestemmelser i to parallelle lover. Byene fikk en lov om almueskole i 1845. Loven forutsatte at utgiftene i sin helhet skulle dekkes av kommunen. Da en tilsvarende lov om almueskolen på landet kom i 1860, til avløsning av en eldre lov fra 1827, ble det innført statstilskudd til grunnskolen i landdistriktene. Byskolen var ikke en gang underlagt skoledirektørens myndighet - skoledirektørene kom inn med loven i 1860 - før i den nye folkeskoleloven i 1889. Når det gjelder fattigstellet, ble byene i stor

grad fattigkolonier for landdistriktene i sammenheng med folketilvekst og omfattende vandringer, kanskje især blant unge, arbeidssøkende personer. På denne bakgrunn var det ikke uventet at by og land støtte sammen på Stortinget når spørsmålet kom opp om når personer skulle få hjemstavsrett i by. Det skjedde i 1845 og i 1863. Under debatten om utkast til fattiglov i 1845, holdt byene på 5 år, landdistriktene på 2 år, og utfallet ble 3 år.<sup>1)</sup> I 1863, da Stortinget vedtok nye fattiglover, holdt byene på 3 år, men deres motstandere fra landdistriktene tvang gjennom regelen om 2 års venting.<sup>2)</sup>

Eiendomsretten og regler for omsetning av jord og grunn var likeledes forskjellsbehandlet i by og land. Grunnlovens § 107 om odelsretten og lovene om odels- og åsetesrett av 26. juni 1821 hadde således ikke parallell i byene. Gjennom århundret var spørsmålet om opphevelse av odelsretten oppe en rekke ganger, og saken spaltet Stortinget nokså monotont i by-land fylkinger. I motsetning til grunn i byene, er jord på landet bare i beskjeden utstrekning blitt markedsgode i Norge. I sammenheng med forskjellsbehandlingene av eiendomsretten er det aktuelt å minne om at by og land hadde høyst ulikt syn på renter. Bøndene med bakgrunn i pantelånsstiftelse, holdt på lovbunden rente, byrepresentantene mente renten skulle være fri. En tilsvarende front dukket opp i spørsmålet om å plassere en del av bygdesparebankenes midler i lett realisable verdipapirer som ledd i en sikring av innskyternes interesser, noe som inntraff bl.a. da Stortinget drøftet utkast til ny sparebanklov i 1889. Dualismen mellom by og land peker hen på at Norge fortsatt bare i beskjeden grad var en integrert økonomi på det tidspunkt. Utfallet ble ellers en seier for landdistriktenes syn i saken.

Blant nyere undersøkelser av de politiske motsetninger mellom by og land i Norge er det grunn til å utheve de kvantitative analyser som Ottar Dahl har utført av voteringsatferd på Stortinget på grunnlag av avstemninger foretatt ved navneopprop fra årene 1857-1897, med sikte på å kartlegge grupper eller interesser i landets nasjonalforsamling.<sup>3)</sup> Resultatene i Dahls undersøkelse er kommentert før.

---

1) SE 1845, s. 790.

2) Otto Mejlænder, Almindelig norsk Lovsamling 1660-1870, Chra. 1872, s. 899.

3) Ottar Dahl, "Voteringsmønstre og grupper i Stortingets plenum 1857-1897", Historisk Tidsskrift 1976, nr. 1, ss. 28-72.

Det sies at det selvsagte ikke artikuleres verken i sedvaner eller i lovgivningen. Kanskje det er grunnen til at den juridiske dualisme i Norge er gått så upåaktet hen blant norske jurister? Morgenstierne som utgav sin oversikt over forvaltningsretten i 1912,<sup>1)</sup> da tvedelingen i lovverket fremdeles var betydelig, har ingen kommentarer til saken, til tross altså for at han i store avsnitt siterer en dobbel lovgivning, en for landet, en annen for byene. Noe lignende må sies om Castbergs oversikt fra 1955; av en bok på til sammen 335 sider omhandler 7 sider historikk, men herav intet om den juridiske forskjellsbehandling av by og land.<sup>2)</sup> I oversikter over norsk statsforfatning venter vi ikke å finne mye om vårt emne. Andenæs, som utgav sin oversikt over statsforfatningen i 1950-årene, har et lite avsnitt om forvaltningen, der vekten legges på veksten i oppgavene i vårt århundre og behovet for borgernes rettssikkerhet overfor forvaltningen.<sup>3)</sup> Knophs Oversikt på til sammen 949 sider inneholder 12 sider om forvaltningsretten, skrevet av Per Stavang og Gunnar Aasland. Avsnittet har ingen referanse til de saker som er trukket frem her.<sup>4)</sup>

Imidlertid er det vanlig å skille mellom formell og materiell juridisk ulikhet. Det kan nok være at en del av lovgivningen omtalt foran gikk veien om formell ulikhet for å oppnå materiell likhet for loven. I den grad det var tilfelle, bekrefter slik lovgivning imidlertid bare det som her er hovedsaken, nemlig at tekniske, demografiske og økonomiske forhold i Norge løp sammen på en måte som systematisk utdypet og bevarte slike forskjeller. I sin tur kunne spaltetheten begrunne bruken av uttrykket dualisme om systemet. Språk og kultur dannet et annet viktig område der forskjellene mellom by og land bidrog til å vedlikeholde spenninger mellom de "innfødte og innflytterne", mellom de styrte og de styrende.

Språksituasjonen nevnes i forbigående for å minne om at vi godt kan tale om flerdimensjonal dualisme. Som en foreløpig avrundning kan vi da si at juridiske forskjeller er gått upåaktet blant jurister fordi forskjellene

- 
- 1) B. Morgenstierne, Den norske Forvaltnings- og Næringsret. Et Grundrids, Kra. 1912.
  - 2) F. Castberg, Innledning til forvaltningsretten, 3. utg., Oslo 1955.
  - 3) J. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, Oslo 1962, (3. rev. utg.).
  - 4) Knophs Oversikt over Norges rett, 7. utg., Universitetsforlaget, Oslo 1975, avsnitt s. 800-812.

ikke har betydd noe i og for seg, men stått som selvfølgelige konsekvenser av underliggende tradisjonelle forskjeller av økonomisk, geografisk og politisk karakter. Disse var gjennom hele århundret preget av kontrasten mellom den tradisjonelle og moderne sektor. Ekko herav utfelte seg i lovgivningen, og ikke bare i eldre lover, men også i ny lovgivning gjennom hele århundret, bl.a. i reglene om stemmerett, skatteplikt, salg av eiendom og om etableringsvilkår.

#### Sammenfatning 1836-1860

Ser vi tiden 1836-1860 i sammenheng, kan vi da på grunnlag av det foregående slutte at byene ønsket et blandet system med både direkte og indirekte skatter. Styrken i standpunktet ser vi i det faktum at regjeringen prøvde å gjenninnføre direkte skatt til staten både i 1845 og 1848, og var på nippet til å forsøke seg også i 1858, mens to byrepresentanter i 1851 la frem privat forslag herom. Det kan også være forenlig med ønsket om skattereform at byene var ivrigst etter å slå ned på tollskattene, for dermed ville svikten bane vei for supplerende skatter til staten. Uenigheten mellom by og land er videre sett i sammenheng med dualismen mellom by og land i sin alminnelighet. Denne gav seg utslag i en spaltning i oppfatninger og verdier over hele kulturlivet, så sterkt at man kunne tale om en stat og to kulturer.

Endelig har Gustav Bloms skatteundersøkelse fra 1850 gitt holdepunkt til å bedømme hvor berettiget byenes klager var. Vi har sett at tollbelastningen for nødvendighetsvarene, blant dem korn, kjøtt og flesk, etter rimelige beregninger på det tidspunkt hvilte med 6,51 kroner på hver byinnvåner mot 0,56 kroner per innvåner i landdistriktene. Det gav et forhold på 11.6:1 i skattebelastning i byenes disfavør. Hvis vi antar at forbrukere i by og land kjøpte likt av de øvrige tollbelagte varene, altså først og fremst sukker, tobakk og kaffe, blir totalforholdet nesten uendret.

Ser man da de norske statsfinanser direkte i lys av Lindahl-modellen, kan man si at auksjoneringen gjaldt fastleggelsen av den kombinasjon av fellesgoder som var forenlig med at byene for nødvendighetsvarene betalte kr 6,51 per innvåner og landdistriktene kr 0,56 per innvåner, alt innen en totalramme på kr 7,07 i toll per innbygger for nevnte varer.

## KAPITTEL 9

### AKTØRER I SKATTESPØRSMÅL 1860-1900

#### Stagnasjon og tilspissing i 1860-årene

I dette kapittel opptre by og land sammen, ikke atskilt. På bakgrunn av resultatene i forrige kapittel om blokkdannelser i Stortinget, kan det ikke være tvilsomt at by og land nettopp utgjorde to atskilte, stabile blokker i skattespørsmål. Dette kapittel retter da oppmerksomheten mot den utvikling som førte gruppene inn på nye standpunkter i statsfinansielle saker. Det skjedde gradvis i tiden 1860-1890. Kapitlet begrenser seg, som det forrige, stadig til skattene og skattenes fordeling. Dette stoff vil i senere kapitler utnyttes i avdekkingen av partenes bevilgningsstandpunkter. Vi vil søke holdepunkt for å svare på spørsmålet om aktørene var konsekvente i den forstand at de så bevilgninger og dekningsmåter, dvs. investeringer og kostnader i sammenheng. Prøvene er hentet fra investeringssaker som gjaldt helsestell, kommunikasjon og undervisningsvesen, altså grunnlagsinvesteringer.

Etter tilbakeslaget i 1858 trådte Stortinget varsomt og bare på kjente stier gjennom hele 1860-tallet. Forsiktigheten slår imot en både i debattene om nye bevilgninger og i debattene om skatter til dekning av utgiftene. Skarpere enn før så de folkevalgte alternativene på statsfinansenes område. Tollinntektene hadde vist seg lunefulle, altså måtte man holde ekstra igjen på nye bevilgninger, for i motsatt fall måtte Stortinget gå til direkte skatt, den gang ensbetydende med ny utskrivning av land- og kjøpstadskatten. Det var Søren Jaabæks tiår.

Som opptakt nevnes tollkomitéens advarsel til Stortinget i 1860. "Omstendighederne har neppe nogensinde før saa paatagelig som nu viist det høist Betænkelige i at støtte Statens Indtægter paa Tolden i saadan Grad som hos os finder Sted."<sup>1)</sup> Regjeringen selv gjentok den gamle linjen, nemlig å trappe ned importtoll på mat og innsatsvarer mot kompensasjon i økte satser for kassaartiklene. Denne gang brakte regjeringen i forslag netto forhøyelser for 750.000 kroner,<sup>2)</sup> og det var på ny kaffe, sukker og tobakk

---

1) St.innst. nr. 84, 1860, s. 407.

2) St.prp. nr. 34, 1860, s. 17.



som fikk svi. Dessuten slo regjeringen frem på om tolløkning på ost, frukt, bomull og salt. Som en ren midlertidighet kunne regjeringen tilmed tenke seg økt toll på kornvarer også, noe som viser hvor snevert albuerommet var: tollinntektene, som i 1857 hadde vært 10,6 mill., kom på 8,5 mill. i 1858 mot 10,5 mill. det følgende år. Et inntektstap på om lag 2 millioner kroner i 1858 måtte merkes, spesielt når toll stod for ca. 60% av de normale statsinntekter den gang.

Tollkomitéen fulgte stort sett signalene fra regjeringen, fortsatt reduksjoner på mat og industrielle innsatsvarer, bl.a. tollfri bomull, for i alt 40.000 kr, og sterkere utnyttelse av kassatoll, brutto i alt for ca. 600.000 kr, men gikk ikke inn på å gjøre maten dyrere. Et mindretall i tollkomitéen, dens to bønder, J. Hoelstad, Akershus, og Torsten Trøften, Hedmark, ville derimot ha gjeninnført toll på steinkull og høyere toll på smør, ost, frukt, bomull og salt. De fulgte delvis regjeringsproposisjonen, og viste refrengmessig til statskassens behov.

En tollkommisjon var oppnevnt 8.6.1858 med mandat å gå gjennom tolltariffen og foreslå de endringer som var nødvendige på bakgrunn av omleggingene siden 1842 i vareutvalg, emballasje og transportmåter. Prinsippet om frihandel ble gjentatt, det representerte jo nå ikke noe nytt.<sup>1)</sup> Men da tolltariffen ble behandlet i Stortinget i april 1860, forsvarte som nevnt gårdbruker J. Hoelstad, Akershus, medlem av tollkomitéen, forslaget om ny toll på steinkull med å si at han fortsatt var ... "Tilhænger av Beskyttelsestold."<sup>2)</sup> Tollkomitéens flertall skrev herom at toll på steinkull ... "i Regelen kun falder Stæderne (byene) tillast, hvilke allerede før bære en uforholdsmæssig stor Andeel af Toldafgifterne."<sup>3)</sup> Hoelstad tapte her.<sup>4)</sup>

Den andre post gjaldt smør, der bøndene ville ha tollforhøyelse. Byene protesterte. "Denne Forhøielse falder udelukkende Byerne tillast", uttalte Boyesen, Porsgrunn,<sup>5)</sup> og byene fikk seieren. Den tredje stridspost var ost, som Hoelstad nå ville øke tollene på. Ueland kom ham til hjelp. "Saa længe vi beholde nærværende Skattesystem", sa Ueland, "saa er det vist

---

1) Kommisjonens innst., se St.prp. nr. 34, 1859/60, s. 1-309.

2) St.tid. 1859/60, s. 831 (12. april).

3) St.innst. nr. 84, 1859/60, s. 454.

4) St.tid. 1860, 14. april, s. 912.

5) Ibid. s. 926.

at enkelte Dele af Riget vil beskattes mere end de Andre."1) Igjen protesterte byene, for hele byrden ville utelukkende ramme byene, og med hjelp av kystfolket unngikk byene dyrere ost.<sup>2)</sup>

Statsfinansenes usikkerhet fikk ny understrekning i 1860-årene. Regjeringen oppnevnte en ny skattekommisjon 16. februar 1861, med mandat bl.a. å granske skattesystemet og bringe i forslag nye skatter.<sup>3)</sup> Bøndenes talsmann i kommisjonen var Ueland. For byenes synsmåter ble professor Ole Jacob Broch en fremtredende talsmann. Et annet signal om svikt i statsfinansene var at regjeringen i 1863 la frem forslag om at gjeldende matrikkel skulle revideres.<sup>4)</sup> Jordeboka, og det var naturligvis poenget, var nemlig grunnlaget for utligning av eiendomsskatter i Norge, som ellers i Europa siden Domsday Book av 1087. Krav om revisjon av matrikkelen så kort tid etter forrige matrikkelrevisjon i 1830-årene, var tegn på at man kunne vente seg nye skatter. Kravet om at regjeringen skulle ta et initiativ kom dessuten fra byhold, det var i seg selv interessant. Det sees bl.a. av det faktum at flere private forslag om revisjon av matrikkelen innløp til Stortinget alt fra 1859/60.

Skattekommisjonen fremla sin innstilling for Stortinget i 1865. I et særvotum grunn gav Ueland sin oppfatning at det bestående system med toll skulle fortsette. Han mente at landdistriktene ikke kunne make å betale direkte skatt til staten. Ueland begrunnet sitt syn bl.a. ved å vise til manglende regnskapskyndighet, dels var selve matrikkelen en urettferdig og utilstrekkelig målestokk for skatteevne. På motsatt fløy sees det at byenes talsmenn tok til orde for direkte skatt til staten. De tenkte seg denne skatteform som et gunstig tillegg til de indirekte skattene. Fronten mellom by og land var da nokså klar.

Alt dette bakgrunnsstoff skinte igjennom i stortingsdebattene om tolltariffene i 1860-årene. Hertil kom svikt i potethøsten 1860. Svikten hadde til følge at statens inntekter av brennevinsavgiften og maltavgiften gikk sterkt tilbake, ned fra 2,2 millioner kroner i 1859 til 1,6 millioner året etter.<sup>5)</sup> Alt i 1860 var denne inntektspost imidlertid igjen på 2.2 mill kr.<sup>6)</sup>

---

1) St.tid. 1860, 14. april s. 886.

2) Ibid. s. 887.

3) Se Ot.prp. nr. 2, 1865, og trykt som bilag til Ot.prp. nr. 15, 1878/79.

4) Ot.prp. nr. 3, 1863.

5) Norges Finantser i Aarene 1850-1876, tabell II B, s. 6.

6) SF 1878, Dokument nr. 1, s. 71. Maltavgiften innførtes i 1857.

På Stortinget i 1863 knivet man om toll på matvarer, kjøtt, flesk, poteter og smør. Regjeringen og tollkomitéens flertall av byrepresentanter gikk inn for reduksjoner, mens landrepresentantene forsvarte de gjeldende satsene.<sup>1)</sup> Komitéens formann, grosserer Christian Christiansen, Larvik og Sandefjord, uttalte i Stortinget at ... "i Komitteen havde de som ikke vilde fjærne denne Told (kjøtt) hørt til Landbostanden, de øvrige havde været Byrepresentanter."<sup>2)</sup> Utfallet var at poteter ble tollfrie, kjøtt fikk lavere toll, mens smørtollen, foreslått halvert i innstillingen, ble uforandret. Anklager om ensidighet i tollsakene var gjensidige. Akershusbonden Hoelstad var ... "opbragt over de særdeles stærke Udtryk, man havde brugt for at udhæve den formentlige Uret som vederfares Byerne ved denne Smørtold."<sup>3)</sup> Schweigaard hadde tidligere uttalt megetsigende: "I tidligere Dage, da man havde Landskat og Kjøbstedskat, blev det ofte opstillet at 8 Byindvaanere skulle skate det samme som 13 Landboere. Ja, kunde Byerne slippe med det nu, vil de nok være vel tilfreds. ... De som betale denne Extraskat på Smør ere Byindvaanerne."<sup>4)</sup>

Fra Ludvig Daaes dagbøker får vi gløtt inn i samtiden. Daae mente i 1863 at "Der er altfor Faae som egentlig forstaae Sagen. ... Den eneste udenfor Komitteen, der specielt havde studeret Sagen, var vistnok Professor Ole Jacob Broch, men han staaer nærmest som Repræsentant for Fabrik- og By-Interesser og hans Fremstilling er derfor, eller opfattes, som ensidig."<sup>5)</sup> Likevel holdt Daae seg, etter sine dagbokopptegnelser, oftest til Broch i tollspørsmålene.<sup>6)</sup>

#### Skattesystemet slår sprekker 1865

Det neste storting 1865/66 var vitne til sammenstøt mellom by og land som var sterkere enn i 1863. Bakgrunnen var bl.a. at tollinntektene viste nedslående vekst. De hadde økt med hele 2,3 mill. i femåret 1852-1857, mot bare 1,2 mill. kroner i inneværende femår 1860-1865.<sup>7)</sup> Landdistriktene

- 
- 1) St.prp. nr. 30, 1862/63, St.innst. nr. 60, 1862/63.
  - 2) St.tid. 1863, 5. februar, s. 284.
  - 3) Ibid., s. 321 (7. februar 1863).
  - 4) Ibid. s. 318.
  - 5) Ludvig Daae, Dagbøker, I, s. 218 (7. februar 1863).
  - 6) Ibid., s. 218.
  - 7) Kgr. Norges Finantser 1850-1876, s. 6.

hadde flertall i tollkomitéen i 1865. Det het her bl.a. at flertallet ... "vil sørge for, at der ikke gjennem en ved Nedsættelser bevirket Afgang i Indtraderne skal opstaa nogen Nødvendighed for at maatte ty til andre Skattefundamenter."<sup>1)</sup> Og disse nye "fundamenter" gjaldt nettopp en direkte inkomstskatt som var brakt på bane i Skattekomisjonens innstilling det året. Risikoen var så mye større ettersom Stortingets flertall i 1865 gikk inn for at Norge skulle godta utkast til en handelstraktat med Frankrike for 12 år, som ville bringe Norge inn i det vesteuropeiske traktatnett, med Frankrike som sentrum. Avtalen innebar imidlertid en rad mindre nedsettelser på innførte, franske luksusvarer, bl.a. silke, fiskekroker, penner, vin og brennevin, kalkulert til et tap for statskassen på 460.000 kroner, mot lettelser i skipsfartsavgiftene for norske skip i fart på franske havner.

Den franske traktat reduserte Stortingets handlefrihet i tollspørsmål ytterligere. Kanskje nettopp derfor ble motsetningen mellom by og land så klar denne gang. I allfall stod by og land, ifølge Bergsgård, nokså klart mot hverandre; av de 49 som stemte mot den franske traktaten, var 40 bønder, av flertallet på 62, bare 10 bønder - det var stort sett Søren Jaabæk og hans folk.<sup>2)</sup> Det er da ikke for mye sagt at debatten i Stortinget i februar 1866 om tolltariffene, gjaldt like mye spørsmålet om å innføre en ny inntektsskatt til staten.

Regjeringen foreslo i 1865 lettelser for 684.000 kroner,<sup>3)</sup> tollkomitéens flertall for i alt 1 million kroner, og et bymindretall i komitéen lettelses for i alt 1,2 millioner.<sup>4)</sup> Det finansielt viktigste var forslag om å sette ned utførselstollen på trelast, ned fra 60 til 48 skilling per kommerselst. Det var anslått til ca. 444.000 kroner i tap for statskassen. Regjeringen foreslo videre mindre lettelser for matvarer, blant annet halvering av smørtollen. Tollkomitéens flertall fra landdistriktene gikk inn for å beholde den gjeldende smørtoll, mens et bymindretall ville sløyfe den helt. Dessuten ville byene ha nedslag for en rekke andre varer. Uoverensstemmelsen mellom blokkene er altså fortsatt bastant tilstede.

---

1) St.innst. nr. 69, 1865/66, s. 196.

2) A. Bergsgård, Ole Gabriel Ueland, II, s. 331.

3) St.prp. nr. 11, 1865/66, Bilag III, s. 6 (for 1866).

4) St.innst. nr. 69, 1865/66 s. 240-241.

Utfallet i Stortinget i 1865 var at poteter, grønnsaker, løk og hodekål, havre, havregryn, havremel, dampmaskiner, fiskekroker og murstein ble tollfrie etter til dels benkeforslag av byrepresentanter, mens smørtollen ble halvert, og trelasttollen satt ned, som nevnt, fra 60 til 48 skilling per kommerselast. Alt dette skjedde under langdryge ordskifter. De fleste av postene var ubetydelige enkeltvis, havremeltollen f.eks. utgjorde et tap av hele 7 spd. etter siste års tollregnskaper, og en rekke nedslag bare foregrep reduksjoner Norge hadde bundet seg til å gjennomføre etter traktaten med Frankrike innen 1. januar 1868. Byene prøvde å få til lettelser også for glaserte takstein, hvetemel og smør, og fremfor alt på rug og bygg, men forslagene ble nedstemt, som nevnt.

Av interesse for tendensen er Uelands uttalelser. Han ville ikke rasere tollene i den grad at det skulle bli nødvendig å ty til inntektsskatt til staten. "Der havde gaaet den Tanke gennem Landbefolkningen at Skatter var Noget Folket ikke likte ... og det var ikke mange som havde Lyst paa en Indkomstskat."<sup>1)</sup> Ueland sa "Landbefolkningen", ikke "de norske skattebetalere", eller "det norske folk". På motsatt fløy hevdet da byrepresentanten Ole Jacob Broch, som også hadde vært medlem sammen med Ueland i Skattekommissjonen av 1861, at han støttet tollreduksjoner selv om han imøteså at det da ville bli nødvendig med "Indkomstskat paa 1 skilling paa Daleren."<sup>2)</sup> (1 daler = 120 skilling.)

Nå visste Ueland iallfall at i så fall ville det ikke være aktuelt med en landskatt som falt med 4/5 på landdistriktene; tvert om, de tabeller og planer som forelå, viste at mellom 1/2 og 2/3 ville falle på byene. Likevel avviste Ueland tanken om direkte skatt, ut fra en oppfatning av at bøndene ikke var godt "situert". Trolig var det en innrømmelse at de gjeldende tollskattene rammet særlig bysamfunnet, men skånte landdistriktene. Noe tvil om hvordan en ny inntektsskatt ville falle ut, må det ha vært, for i denne sammenheng uttalte Ueland: "Det havde i al hans Tid virkelig været en Splittelse i Thinget, det havde delt seg liksom i to Klasser, og Landrepræsentanterne havde i Regelen været mere sparsommelig end Byrepræsentanterne. Han troede at denne Kløft mellom By- og Landdistrik-

---

1) St.tid. 1866, 14. februar, s. 352.

2) St.tid. 1866, 14. februar, s. 351.

terne hadde havt sin Grund deri, at de sidste troede at man vilde have en Indtægtskat paa den gamle Basis, med forholdet 1/5 : 4/5."<sup>1)</sup>

Kom det til naken konfrontasjon, ville landdistriktene seire, spesielt fordi Stortinget i 1859 hadde endret reglene for mandatfordelingen så landdistriktene fikk 2/3, byene 1/3 av representantene, slik Grunnloven opprinnelig foreskrev. I enkelte øyeblikk falt masken, som da tollkomitéens formann Smith Petersen, Arendal, i spørsmålet om smørtoll, slynget ut til Valstad på Akershusbenken: "Hvis det var sandt som Valstad sagde at, de (dvs. bøndene) hadde Ret og vi (byene) Uret, og at det ikke var os, som hadde fylt Statskassen, hva kunde det da nytte os at tale? Var det da os som hadde Magten her i Salen?"<sup>2)</sup> En lang rekke innlegg av bøndene spilte ellers hen på landdistriktenes uvilje mot en inntektskatt til staten, som så bruktes til å begrunne eksisterende toll:

"Han vilde ikke være med paa at fremtvinge en Lov om Indkomstskat", (Aasmund Grave, Seljord, Telemark).<sup>3)</sup>

"Dersom Følgen skulde blive, at vi fik et andet Skattesystem, troede han ikke at man gjorde noget godt Arbeide", (Johan Augustinussen, Nordland).<sup>4)</sup>

"Det var en anden Sag med dem som ønskede et andet Beskatningssystem ... vilde ikke indlande seg på noget andet Beskatningssystem", (Ole Valstad, Akershus).<sup>5)</sup>

"Skulde man betydelig formindske den indirekte Skat, maatte man ty til Indkomstskat, men den vilde vi ikke gjerne have", (Ueland, Lister & Mandal).<sup>6)</sup>

"... og derved at (ved korntollreduksjon) bidrage til at ty til den Nødvendighed at paalægge direkte Skat, det smagte ham ikke", (Ole Hammerstad, Kristians Amt).<sup>7)</sup>

Dilemmaet på statsfinansenes område kom altså klart nok til syne i Stortinget i 1866. Valget mellom frihandel og proteksjonisme, mellom direkte og indirekte statsskatter, kom enda sterkere i forgrunnen på det neste Storting i 1869. Den tilstrekkelige grunn var at de flauene holdt seg. Folke-

---

1) St.tid. 1866, 14. april 1866, s. 356.

2) St.tid. 1866, 15. februar, s. 385.

3) Ibid., s. 359 (korntoll).

4) Ibid., s. 384 (smørtoll).

5) Ibid., s. 382 (smør).

6) Ibid., s. 405 (smør).

7) Ibid., s. 354 (korntoll).

vandringen til Amerika ble til masseutvandring nettopp i årene 1866-1873, da 111.000 personer drog over havet. Det svarte til 63% av fødselsoverskuddet i perioden.<sup>1)</sup>

### Ny krise 1869

I 1869 hadde byene under Ole Jacob Brochs lederskap formet tollkomitéens innstilling. Mens regjeringen denne gang ville gi lettelser, vesentlig på smør, ull og ullvarer samt en rad småposter for til sammen 304.000 kroner,<sup>2)</sup> gikk tollkomitéen inn for lettelser for 684.000 kroner.<sup>3)</sup> Det radikale tillegg utover regjeringsforslaget var at korntollene skulle vekk med i alt 400.000 kroner. Tapet skulle oppveies gjennom pålegg på tobakk (180.000 kroner) og brennevin (80.000 kroner) for i alt 200.000 kroner. Et mindretall, 4 gårdbrukere, tok avstand fra det meste av nedslagene. De fryktet direkte skatt: "En altfor vidtgaaende Nedsættelse af Tolden vil formentlig have til Følge at man maatte see sig om efter andre Midler til Statskassens Behov, og da ligger det vel nærmest at antage, at d i r e k t e Skat maatte indføres ... som, inden de Distrikter den (minoriteten) er kjendt, vil mødes med almindelig Misnøje."<sup>4)</sup>

Situasjonen, som truet med å utvikle seg til krise, ble løst ved en vakker, men ikke ukjent manøver, brakt inn av gårdbruker O.P. Wiig fra Østfold, som denne gang var medlem av tollkomitéen. Manøveren gikk ut på at Stortinget først satte opp tollene på sukker. Dermed hadde de engstelige garanti for at ikke lettelsene på korn skulle gjøre det nødvendig med inntektsskatt til staten. Wiigs kollega i tollkomitéen, gårdbruker og landbrukslærer David D. Swensen, Buskerud, uttalte nemlig at han ellers ikke ville gå inn for å gjøre brødet billigere: "Enten maatte man innskranke Bevilgningen til en heel del nyttige Foretagender, eller ogsaa maatte vi indføre direkte Skatter ... sidste vilde ikke finde synderlig Behag hos Nationens Masse."<sup>5)</sup> Wiig kunne hertil berolige med at han med sitt forslag ville løse floken, ... "han vilde kun være sikker paa at han fik det Beløb ind

---

1) Ingrid Semmingsen, "Norwegian Emigration in the Nineteenth Century", Scandinavian Ec.Hist.Review, 1960, vol. VII, s. 151.

2) St.prp. nr. 11, 1869, Bilag III.

3) St.innst. nr. 7, s. 299.

4) St.innst. nr. 77, 1869, s. 312 (uthevet sats i kilden).

5) St.tid., 18. februar 1869, s. 639.

i Statskassen som man tabte ved en Nedsættelse i Korntolden."<sup>1)</sup> Slik ble også utfallet i 1869. Nettotapet for statskassen ble da i 1869 anslått til 680.000 kroner, etter senere oppgjorte regnskaper.<sup>2)</sup> Broch pekte på at bøndene her forlangte "Ekvivalenten to Ganger."<sup>3)</sup> Ullvarene fikk de foreslåtte lettelser, men smørtollen ble beholdt. Dessuten kappet Stortinget budsjettet med 2,1%.

I kapittel 1 beskrev vi Lindahl-modellen, som gikk ut på at to parter frivillig ved en kjøpslåings-prosedyre tinget seg frem til et offentlig gode, med samtidig fastleggelse av partenes skattedeltakelse. Prisen for partene måtte derfor forventes å stå i et rimelig forhold til hva de fikk igjen. Realismen i modellen kommer godt frem i det som skjedde i 1869, og som Broch antydte med ordet "Ekvivalenten". Broch spilte hen på at de to fylkingene by og land var klar over at de inngikk en serie kompromisser eller byttetransaksjoner om en viss balanse i fordeler og byrder overfor statssamfunnet. Det er tale om en uskreven spilleregulering, ikke en lovparagraf, og derfor ble ekvivalens-regelen formulert forskjellig. Vi så at Schweigaard talte om at 8 byborgere tradisjonelt skulle skatte det samme som 13 landboere. Det var en fordelingsnøkkel, og en rekke andre verserte i Stortinget. Ueland gav i 1866 sine brødre den attest at i spørsmålet om korn og trelast hadde "der været et Akkordsystem. ... Han havde for Øie en Mønsterstat hvor man havde det hele Samfunds Interesser for Øie, men det var just dette Synspunkt som gjorde at man maatte indlade sig paa et Akkordsystem."<sup>4)</sup>

I 1869 gjaldt akkorden mellom by og land kornlettelser mot veiskattreduksjoner. Nå hadde bøndene i 1869 etter Johan Sverdrups forslag overført fra matrikkelen til statskassen en betydelig del av veiutgiftene, noe rundt 120.000 av ca. 500.000 kroner. Etter Veiloven av 1851, § 5, skulle 4/5 av dem etterlignes nettopp på matrikkelen. Men denne gang hadde landdistriktene overført 120.000 kroner til utgift for statskassen, dvs. overført dem på tollene, det vil si byene. Av de 56 som stemte for overføringen var samtlige landrepresentanter, og 48 av dem igjen var bønder.<sup>5)</sup> Tinget den gang talte i alt 56 bønder.<sup>6)</sup>

---

1) St.tid. 1869, 19. februar, s. 652-653.

2) Se St.innst. nr. 69, 1873, s. 284.

3) St.tid. 1869, 19. februar, s. 668.

4) St.tid. 1866, 14. februar, s. 357.

5) A. Bergsgård, O.G. Ueland, II, s. 339.

6) A. Bergsgård, Norsk historie 1814-1880, Oslo 1964, s. 242.



Til gjengjeld oppfordret Johan Sverdrup sine tropper å vise storsinn overfor byenes ekvivalente krav om lettelser i korntollen. Han sa at ... "Det kom fremfor Alt an paa at tage høiere Hensyn end netop lokale ..." <sup>1)</sup> I sin kommentar til beslutningen i Stortinget skrev Dagbladet i sin leder ... "denne Gand skedde der Sammenstød mellom By og Land ... så skarpt som aldrig før." (Dagbladet nr. 8, 1869.)

På dette punkt kan det også passe å gjengi hvorledes Venstrepartiet oppstod i 1869, gjennom en underhåndsavtale mellom Søren Jaabæk og Johan Sverdrup. Ingrid Semmingsen, hvis artikkel vi her gjengir en bit av, tar for seg hvordan avtalen kom i stand. Semmingsen åpner med et utdrag fra Ludvig Daaes dagbok for 23. januar 1869:

"Johan Sverdrup kom i gaar Morges til mig og forlangte en Samtale i Enrum. Han fortalte mig da at Jaabæk og hans Følgesvænde vare gaaede ind paa at stemme for aarlige Storthing. Sverdrup havde bragt det dertil ved Indrømmelser fra sin Side - han havde betalt derfor, sagde han, men ikke en Priis, der paa nogen Maade gjorde ham eller Sagen Skam." <sup>2)</sup>

Her paraderer nøkkelordene i markedets byttemodell, pris, kjøpslåing, betaling og overenskomst til gjensidig nytte. Artikkelforfatteren inspireres til en ordbruk som mest av alt bringer tanken hen på torghandel. Viktig er det at sitatet altså gjengir samtidspolitikerens Sverdrups måte å oppleve politikk på.

#### Sammenfatning av 1860-årene

Tiåret 1860-1870 har på ny gitt støtte til slutningen at landdistriktene ønsket et ensidig system med indirekte skatter. Byene derimot holdt på et blandet skattesystem. På grunn av mandatfordelingen i Stortinget, der byene hadde 1/3, landet 2/3 av representantene, ble bøndenes oppfatning normalt den seirende. I enkelte saker skilte kyst-Norge seg fra landdistriktene, da kom byenes syn ut som det seirende. Vi har da fortsatt kun sett på den ene side av statsfinansene, altså dekningsmåtene for eventuelle bevilgninger. I neste avsnitt føres så analysen gjennom 1870-årene inn

- 
- 1) St.tid 1869, 19. februar, s. 645. Oversikt over veiskattens utligning St.dok. nr. 1, 1878, vedlegg, tabell nr. 28.
  - 2) Ingrid Semmingsen, "Ludvig Daae og de politiske gruppedannelser i 1870-årene", (HT 1952), opptr. i Hundre års historisk forskning, Univ.forl. 1970, ss. 310-334, s. 310.

til 1892 og de store skattereformer som fulgte, med innføring av direkte statsskatt på formue og inntekt til staten.

#### Bøndene skifter skattestandpunkt 1878-1892

Da 1870-tallet opprant, var den norske tolltariff uten de store erklæringer blitt omgjort til en frihandelstariff. Riktignok inneholdt tariffen i 1869 fortsatt ca. 450 numre, mot ca. 35 i den engelske, men 4/5 av inntektene i begge stammet fra et fåtall poster. Den viktigste levning av matvaretoll bortfalt i 1873 da Stortinget opphevet smørtollen, anslått til et tap for staten på 24.000 kroner. Dermed kan en si at frihandelen i Norge kulminerte, skjønt fortsatt inneholdt den norske tariff 119 artikler av innenlandsk tilvirkning som var belagt med 10% verditoll eller mer. Det gjaldt særlig manufakturvarer og forskjellige håndverks- og industrivarer.

Det kan tilføyes at høykonjunkturen i 1870-årene dempet skatteangsten i Stortinget i toll- og skattesaker. Opphevelse av smørtollen i 1873 ble brakt i forslag av regjeringen.<sup>1)</sup> Tollkomitéens flertall avviste tanken, mens et mindretall fulgte regjeringsproposisjonen.<sup>2)</sup> Det gjaldt et antatt tap på 24.000 kroner av et samlet tollanslag på 13,5 millioner kroner, altså en ubetydelighet. På egen hånd brakte så Tollkomitéen inn lettelser for 434.000 kroner, vesentlig på manufakturvarer for de ubemidlede klasser, mot regjeringen bare 60.000 kroner totalt. På toppen gikk Tollkomitéen i en tilleggsinnstilling også inn for å sløyfe toll på smør. Det skapte uventet lite røre i Stortinget. Forslaget gikk gjennom mot bare 7 stemmer.<sup>3)</sup> Hele tolltariffen gikk i 1873 unna på 3 dager, 28., 29. og 31. mai. Året etter tok behandlingen av tolltariffen i Stortinget ett eneste formiddagsmøte, nemlig formiddagen den 26. mai.<sup>4)</sup> Det gjentok seg de følgende tre år. I 1875, 1876 og 1877 brukte Stortinget bare en eneste dag på tolltariffen.<sup>5)</sup> Den tilstrekkelige grunn var den romslige statsfinansielle stilling i disse år.

---

1) St.prp. nr. 5, 1873.

2) St.innst. nr. 69, 1873, s. 283.

3) St.tid. 1873, 31. mai, s. 768.

4) St.tid. 1874, 26. mai, s. 753 ff.

5) St.tid. 1875, 10. mai, s. 377 og ss. 694-710.

St.tid. 1876, 8. juni, ss. 684-702.

St.tid. 1877, 2. juni, ss. 665-724.

Etter en rekke til dels glimrende år fikk Norge også merke virkningene av den internasjonale depresjon 1873-1896. Uttrykket depresjon er ellers ikke ganske dekkende. Vi vil her fremheve at det gjaldt dels et langvarig internasjonalt prisfall, dels svikt i sildefiskeriene, dels nedleggelse innen seilskipsbyggeriene her hjemme, og dels er det tale om metningssymptomer i en rekke tidligere vekstbransjer, blant dem den norske tekstilindustri. På ny sviktet statens tollinntekter, det store omslaget kom 1878, og på ny kom alternative skatter på den politiske dagsorden.

På grunn av nedslag i matvaretollene og den sterkere utnyttelse av kassa-artiklene, hadde imidlertid by og land kommet mer på linje enn tidligere. I 1840-årene virket toll opplagt til å skjerme landdistriktene. I 1870-årene da toll på matvarer utgjorde 4,5% av tollinntektene mot 25% i 1847, rammet tollene på sukker, kaffe og tobakk mer likt overalt, uten at noe sikkert herom kan sies.<sup>1)</sup> Siden de lavere lag av befolkningen også hadde økt, tallet på husmenn og fabrikkarbeidere vitnet om det, uten at de hadde stemmerett, kom skattene også opp i det uføre at de kunne sies å tjene de rikes interesser. Forbruksskatter rammet utvilsomt de lavere inntektsgrupper hardere enn de velstående. Til den territorielle motsetning mellom by og land kom altså en klassepreget motsetning inn i skattediskusjonen. Skattenes fordeling måtte med andre ord sees i forhold til to, ikke lenger bare en, dimensjon, den territorielle såvel som den sosiale dimensjon. Det gjaldt faktisk både de kommunale og de statlige skattene.

#### Repartisjon eller prosentsystemet 1878-1880

Regjeringen la så frem forslag til direkte skatt på formue og inntekt til staten i 1878, i 1879, i 1880 og i 1881.<sup>2)</sup> Tiden var imidlertid preget av økende uenighet og maktrivalisering mellom storting og regjering. Motsetningsforholdet påvirket også behandlingen av regjeringens skatteproposisjoner. I konkurranse med regjeringens initiativ gjorde bondeopposisjonen i Stortinget i 1877 vedtak om å oppnevne en særskilt parlamentarisk skattekommisjon med Johan Sverdrup som formann.<sup>3)</sup> Flertallet på fem bestod av byene samt

---

1) St.dok. nr. 1, 1878, s. 76.

2) Ot.prp. nr. 15, 1878.  
Ot.prp. nr. 1, 1879.  
Ot.prp. nr. 17, 1880.  
Ot.prp. nr. 11, 1881.

3) St.dok. nr. 1, 1878.

to østlands-bønder, mindretallet av Sverdrup, Johannes Steen og to bønder. Sverdrup og mindretallet i kommisjonen la frem plan om en moderne inntekts-skatt. Flertallets forslag lå nærmere opp til regjeringsproposisjonen. La oss se litt på forslagene.

Flertallet ønsket at inntekts- og formuesskatt til staten bare skulle være et tillegg til tollbeskatningen, eventuelt sammen med større stempel-skatter. En grunn for byene var at ligningsansettelsene varierte sterkt i by og land. De fryktet nå at dersom direkte skatter ble anvendt i større utstrekning, ville en uforholdsmessig del ramme byene. Dermed ville skattebyrden bli ulik for skattytere med samme inntekt, alt etter om en skatteyter bodde i by eller på landet, fordi levekostnadene var høyere i byene enn på landet. Ligningsansettelsene i byene var videre klart sikrere enn i landkommunene, ikke minst fordi byene iflg. skattelov av 6. juni 1863 hadde fått et moderne ligningsvesen. Det hang igjen sammen med at godene i byene normalt var uttrykt i penger, mens man i landkommuner inntil 1882 mer opererte med produksjon for eget forbruk og skjønnsmessig taksering og skattskrivning. En alminnelig skattelov for landkommunene kom først i 1882.

I konsekvens hermed gikk både flertallet i den parlamentariske skattekommi-sjon og regjeringen inn for det såkalte repartisjonssystem. Det vil si at der først ble besluttet et visst totalt skattebeløp, og deretter skulle summen fordeles med en viss prosent på byene og på amtene etter visse målestokker. Målestokkene i flertallsutkastets § 1 var folkemengde 1/4, matrikulerte eiendommers verdi 1/4, formuer 1/4 og fylkestingets skjønn 1/4.<sup>1)</sup> Den enkelte fylkeskommune ble så overlatt vervet å drive inn skat-ten etter sine individuelle ligningsregler. Da tok man hensyn til de lokale forhold, og dessuten, når fylker og kommunene tok arbeidet, så sparte man administrasjonsutgifter for et eget statlig lignings- og innkrevingsap-parat. Man unngikk også noe annet. Hvis by og land skulle lignedes sammen, ville bøndene komme i flertall i alle nemnder og appellinstanser. Det var en klart uttalt frykt i så fall at jordbrukseiendommer ville bli skån-somt behandlet mens andre former for inntekt og formue ville rammes ekstra hardt.<sup>2)</sup>

Påstander om skatteoverveltning fikk medhold også da statistikk kom på bordet. Riksskattekommisjonen av 1897 fikk til oppgave å forberede nye lovregler for statens skattevesen. I 1900 laget den en analyse av ligningen for landdistriktene fra 1898. Et hovedpoeng var at grup-

1) St.dok. nr. 1, 1878, s. 23.

2) Ot.prp. nr. 15, 1878, s. 28, 31.

pene arbeidere og tjenestefolk samt embetsmenn, handlende og håndverkere var mye sterkere belastet enn gruppen gårdbrukere. Dette misforhold stammet åpenbart fra det faktum at ordningen og utførelsen av ligningen var i hendene på gårdbrukerne: "Det skulle efter omstændighederne have sin interesse om den her omhandlede klasse (arbeidere og tjenestefolk) er representert i ligningskommisionerne."<sup>1)</sup> Misforholdet berodde på for lav vurdering av naturalytelser: "I de distrikter, hvor gaardbrugerklassens overvægt i kommunen, i forbindelse med lav vurdering af naturalpræstationer eller ufuldstændig procenttaxering af jordbrugsnæringen, eller hvor for stærke reduktionsregler benytttes, er det selvfølgelig hovedsagelig den 3dje gruppe (embetsmenn, handel og håndverk), hvilken nærmest staar i klasse med byskatteyderne, paa hvem byrden af beskatningen overvælttes."<sup>2)</sup> Amtenes skattemyndigheter ble pålagt å forfølge saken.

I 1870-årene var redsel for skatteoverveltning klart tilstede. Derfor bl.a. holdt byene på repartisjon. Når repartisjon ble lagt til grunn, ville ifølge regjeringens utkast til skattebeslutning 70% falle på landdistriktene mot 30% på byene.<sup>3)</sup> Etter flertallsutkastet til den parlamentariske skattekommissjon ville landdistriktene betale 71% mot byene 29% av statsskatten.<sup>4)</sup> Vi blir slått av at forslaget betydde gjeninnføring av den gamle land- og kjøpstadskatten. Vi blir også slått av at makt ville balansere bidrag, nettopp slik Ueland og samtiden oppfattet akkorden mellom by og land. Landdistriktene med 2/3 av makten skulle ta 71% av skatten, byene med 1/3 av makten slapp med 29% av skatten.

Sverdrups mindretall tok derimot opp det eldre skattestandpunkt som byene inntok i 1860-årene. Det var uttrykt bl.a. i innstillingen fra skattekommissjonen av 1861. En inntektsskatt til staten skulle lignedes med en fast prosent på skatteyderne, uansett bosted i riket. Ordningen innebar et element av inntektsomfordeling, både territorielt og mellom store og mindre inntekter. Byene ville etter prosentssystemet bære 60%, landdistriktene 40%.<sup>5)</sup> Dette var ikke ellers noe nytt, anslagene fantes i skattekommissjonens forslag fra 1865 og de var omtalt av Broch og Ueland i stortingsdebattene den gang (s. foran). Det var ellers tale om en felles nedre grense for skatteplikt, etter utkastets § 9 på 400 kr i inntekt.<sup>6)</sup> I lys av byttemodellen er det også interessant hvor selvfølgelig alle forslag var myntet på en avveining av byrder på by og land, snarere enn direkte på skattyterne.

1) SF 1900/01, Dok. nr. 61, s. 33.

2) *ibid.*, s. 33.

3) Ot.prp. nr. 15, 1878, s. 149.

4) St.dok. nr. 1, 1878, s. 20.

5) St.dok. nr. 1, 1878, s. 139: Kr 1.070.000 på landdistriktene mot kr 1.570.000 på byene av et totalbeløp på 2.640.000 kroner.

6) *Ibid.*, s. 159.

### Skatt etter nytte eller evne

Med henblikk på det prinsipielle, står vi overfor to gjensidig uforenlige syn på beskatningen, som nå truet med å kollidere. Dilemmaet i 1870-årene var ikke minst at Stortingets flertall unnvek valget, og i stedet lot seg friste til utsettelse. Utsettelsen lå i påslag i kassaartiklene, sukker, kaffe, tobakk, te og petroleum.

Det ene prinsippet kunne kalles nytteprinsippet. Etter dette var skatt lik forsikring, betaling for rettsvern. Tanken spores tilbake i europeisk politisk tenkning via James Madison til John Locke, og Romerretten i Oldtiden. Behovet for vern varierte med størrelsen på det som skulle forsikres, tilsvarende var innflytelse, dvs. stemmeretten i en rekke europeiske land, gradert etter inntekt og formue. Ekvivalens eller likhet i byrder til fellesskapet var knyttet til forestillingen om balanse i makt og bidrag, i fordeler og byrder. Likhet i skattebyrde var altså ikke knyttet til en forestilling om likhet i forbruk eller innflytelse uansett bidrag. Preussens historie gir paralleller. En junker av den gamle skole, Elard von Oldenburg-Januschau, uttalte på dette punkt bl.a.: "Die Erbschaftsteuer war für uns Konservativen unannehmbar. Denn Bismarck hatte das Reich in der Weise aufgebaut, dass alle direkten Steuern von den Einzelstaaten erhoben wurden, während der Reichstag grundsätzlich nur über die indirekten Steuern befand. Bismarck wollte, dass in dem der Masse am meisten zugänglichen Organ, dem Reichstag, die Begehrlichkeit nicht überhandnahm."<sup>1)</sup> Tanken om balanse hadde i Norge et tillegg. Det var at balansen mellom makt og bidrag var tilordnet territorielle kjennetegn, idet landdistriktene hadde 2/3, byene 1/3 av representantene i nasjonalforsamlingen. Derfor skulle de også ta 2/3 av den direkte skatt til staten.

I motsatt fall ville selve grunnsetningen i 1814-Grunnloven lide skipbrudd, ifølge den fortolkning som var fremherskende den gang. Vi skimter tanken at Grunnloven av 1814 var en kontrakt om fundamentale spilleregler inklusive den at spillereglene ikke senere skulle forandres.<sup>2)</sup> Staten var med andre

---

1) Elard von Oldenburg-Januschau, Erinnerungen, Leipzig 1936, s. 102.

2) F. Sejersted, "Rettsstaten og den selvdestruerende makt", i Om staten, red. R. Slagstad, Oslo 1978, s. 49-52.

ord analog til en "Maskine, hvor det gjælder at avpasse Vægt og Modvægt for derved at faa det hele til at balancere", sa Sofus Arctander i Stortinget i 1891.<sup>1)</sup> I samklang med Montesquieu's maktbalanseprinsipp, uttalte regjeringsproposisjonen seg i 1879. Inntektsskattens fordeling med 2/3 på landdistriktene, 1/3 på byene, svarte nemlig til den territorielle maktbalanse i staten: "Dette Forholdstall har det store Fortrin at det stemmer med Landdistrikternes Andel i Repræsentationen. De faaer derved samme Andel i den direkte Skat som i Magten til at paalægge den."<sup>2)</sup> Klarere kunne det neppe sies at i skattespørsmål bestod landet av to aktører, by og land.

Sverdrups utgangspunkt derimot var evneprinsippet, hvoretter skatt til fellesskapet skulle avpasses etter evnen til å betale. Skatt etter evne innebar at de rike betalte en større del, absolutt og kanskje også relativt, enn de lavtlønnede. Dermed hadde likevel offeret relativt sett samme størrelse; ja, trolig ville der ved progressiv inntekts- og formuesskatt oppstå en skattemessig inntektsomfordeling. Sverdrup var naturligvis klar over det. Han skrev således i innstillingen fra den parlamentariske skattekommisjon i 1878 at ... "Det staar ikke til at nægte, at Indkomstskatten efter sit Væsen og sin Fordeling ... har en udjævnende Virkning, som vanskelig ved nogen anden Beskatningsmaade kan opnaaes."<sup>3)</sup> Men trolig var det sosiale aspekt enda ikke avgjørende, og Koht har vel rett når han hevder at Sverdrup og flertallet så på inntektsskatt som "en hjelpeskat for nødstilfelle eller overordentlige behov."<sup>4)</sup>

#### Direkte statsskatt avvises 1878-1880

Iallfall var bondeopposisjonens flertall ikke villig til å gå inn på direkte skatt foreløpig, ei heller byene, uten at deres standpunkt kunne være avgjørende ettersom landdistriktene hadde flertallet. Byene fryktet nå å bli ugunstig stilt ved utligning av direkte skatt. "Sverdrup", noterte Ludvig Daae i sin dagbok, "lader sig benytte af Flokken. Der er en Panik for alle Udgifter ..."<sup>5)</sup>

---

1) St.tid. 1891, 2. februar, s. 1463.

2) Ot.prp. nr. 1, 1879, s. 5.

3) St.dok. nr. 1, 1878, s. 128.

4) Halvdan Koht, Johan Sverdrup, Oslo 1925, III, s. 572.

5) L. Daae, Dagbøker, II, s. 389, (15. februar 1879)..

Løsningen i 1878 var velkjent. Det gikk ut på at Stortingets flertall sørget for å behandle tolltariffen før skattesaken.<sup>1)</sup> Vedtak herom kom 21. mai 1878, etter forslag av Andreas Sæhlie, Hedmark, og to dager deretter tok Tinget fatt på tolltariffen. Satsene på sukker, kaffe, petroleum og tobakk samt brennevinsavgiftene ble da forhøyet.<sup>2)</sup> Først en uke senere kom så skatteforslagene på kartet. Søren Jaabæk, Lister og Mandal, grep straks ordet og leverte et utvetydig utsettelsesforslag: "Skattesagen tages ikke i Aar under Behandling."<sup>3)</sup> Etter en kort debatt besluttet så Stortinget etter forslag av Ketil Motzfeldt å sende innstillingene tilbake til ny komitébehandling. Et punkt som hadde vekt, var at etter prosent-systemet ville kontrollapparatet bli mellom 20 og 30% av skatten, mens repartisjon ikke ville koste staten en øre.<sup>4)</sup> Det helt sentrale var hvordan "Skatten skal fordeles mellom By og Land", uttalte komitéen i sin innstilling senere i sesjonen.<sup>5)</sup> Flertallet på sju kuttet nå ut alle skattefundamenter bortsett fra inntekt og formue, hvorefter byene av en beregnet utligning på 1 million kroner ville betale 428.000 mot 572.000 kroner på landdistriktene.<sup>6)</sup> Beløpets uanselighet ble utnyttet, og Sverdrup fikk ikke sine tropper med. I midten av juni 1878, skrev Ketil Motzfeldt, tillyste Sverdrup møte om saken: "Sverdrup var gaaet i Mødet i den Hensigt at faae Tilladelse til at søge Skattelov tilveiebragt, men havde maattet stikke Pibe i Sæk."<sup>7)</sup> Hjemmelsmann for Motzfeldt var Johannes Steen, en av bondeopposisjonens ledere, og Sverdrups rival.

Pipen ble også stukket i sekk både i 1878, 1879 og i 1880. Også i 1879 kom det til utsettelse, bl.a. fordi det var valg til nytt storting den høsten, og det var viktig for Sverdrup at opposisjonen ikke sprakk i det store maktpolitiske oppgjør med regjeringen som nå ruvet mot horisonten foran. Spesielt tydelig var sprekkdannelsene mellom østlandsamtene og vestlandsbøndene. De siste gikk inn for proskatt, mens østlandsbøndene var i mot direkte skatt av prinsipielle grunner. Inntektsskatt inneholdt utvilsomt et element av inntektsomfordeling; ja, det var sosialisme, hevdet den driftige Olai Wiig, fra Stiklen gård i Østfold, i 1878: "Med direkte

---

1) St.tid. 1878, 21. mai, s. 627.

2) St.tid. 1878, 23. mai, s. 646 ff.

3) Ot. 1878, 31. mai, s. 408-409.

4) Ot. 1878, 31. mai, s. 416, votering, s. 428.

5) Ot.innst. VI, 1878, s. 3.

6) Ibid., s. 4.

7) K. Motzfeldt, Dagbøker 1854-1889, s. 94 (15. juni 1878).



Skat vil man straffe Fliden og Arbeidet, beskatte dem der lægger Noget tilside og ikke lever for Dagen. Og naar man saaledes gaar ind paa dem, der lægger Noget tilside, saa borttager man den Spore, der driver Menneskene til Virksomhed. Det er Socialisme - Deling med dem der har Noget."<sup>1)</sup> Den anerkjente brukseier Andreas Sæhlie, Hedmark, uttalte ved samme anledning: "At Driftighed og Sparsomhed skal beskattes, medens Dovenskab og Ødselhed paa en vis Maade præmiebelønnes, synes jeg ikke er nogen god Ting."<sup>2)</sup>

Riktignok ble en lov om inntektsskatt til staten brakt i stand i 1880, men det var en demonstrasjon mot Stang-regjeringen, som for tredje gang foreslo en lov etter repartisjonsmetoden.<sup>3)</sup> Dels behandlet Stortinget tolltariffen først og dels uttalte Sverdrup at han ville gå inn for nedskjæringer på militærbudsjettet og ellers leve på lån i lengre tid når det likevel var tale om småslumper.<sup>4)</sup> Stortinget foretok også århundrets største budsjettreduksjon i 1879; ned 9,5%, mot ned 3,6% i 1880 og ned 2,8% de tre neste år. Det var i 1880 en invitasjon til østlandsamtenes representanter at de kunne trygt delta i skattelovens behandling, for det ville ikke være aktuelt å nytte loven. Peter Jebsen, Bergen, foreslo likevel at repareringsforslaget skulle legges til grunn. Byene, som hadde mest å frykte, ble nedstemt i Odelstinget i juni 1880 med 33 mot 29 stemmer. Blant de 29 var 28 av byenes representanter. Samtlige amtsrepresentanter, minus kjøpmann Flor, Finnmark, stemte med andre ord for prosentskatt.<sup>5)</sup> Jebsen prøvde også å få inn en dobbeltlov, hvorefter regjeringen kunne pålegge direkte skatt etter såvel repareringsmetoden som prosentsystemet. Også dette hermafrodittiske forslag falt etter nesten strake by-land linjer: 25 av byenes 28 tilstedeværende representanter støttet Jebsens tapende forslag.<sup>6)</sup> I Lagtinget tok professor Aschehoug og Ketil Motzfeldt opp stafettpinnen fra Jebsen, men anstrengelsen var forgjeves.

I denne forbindelse kom gårdbruker Lindstøl (Øst-Agder), med en uttalelse som kaster betydningsfullt lys over skattesakens stilling. Valget gjaldt reparering eller prosentsystemet. Om dette sa Lindstøl bl.a.: "Nu er

---

1) St.tid. 1878, 26. mai, s. 727.

2) St.tid. 1878, 27. mai, s. 755.

3) Ot.prp. nr. 17, 1880.  
Ot.innst. V, 1880.

4) Ot. 1880, 3. juni, s. 428.

5) Ot. 1880, 3. juni, s. 462.

6) Ot. 1880, 3. juni, s. 442.

det jo saa, at Landrepræsentanterne har Magten her i Stortinget, og de kan bestemme Fordelingen efter det ene eller det andre Forholdstal; de har Magten til at gjøre dette."<sup>1)</sup>

Foreløpig hadde landdistriktene nøydt seg med å demonstrere sin makt. Det ble nemlig aldri noe av skatteloven av 1880. Riktignok prøvde regjeringen i 1881, for fjerde gang på fire år, å få Stortinget med på en skattelov etter repareringsmetoden. Stortinget valgte å avvise forslaget med å uttale at det viste mangel på hensyn til "Stortingets verdighet."<sup>2)</sup> Avstemningen foregikk på ny etter vesentlig by-land linjer.

#### Direkte skatt til staten 1892

Først etter at byarbeiderne tok opp krav om progressiv inntektsskatt til staten i slutten av 1880-årene, kunne Venstre komme videre i sin egen avklaring.<sup>3)</sup> Medvirkende var også tidens økonomiske trykk på bøndene i Norge og i Vest-Europa, med prisfall på landbruksvarer, men prisøkning på innsatsmidler og på leid arbeidskraft, samt økende konkurranse fra amerikansk hvete og frossenkjøtt. Da Venstre ble sprengt i 1889 og de moderate ble klemt ut, var også grunnlaget til stede for å kjøre frem planen om inntektsskatt til staten som et sosialpolitisk utjevningmiddel.

Skattereform var en av flaggsakene for det rene Venstre ved stortingsvalget i 1891. Steens venstreregjering fremmet så for Stortinget i 1892 forslag til lov om inntekts- og formuesskatt til staten.<sup>4)</sup> Utligningen var lagt opp etter prosentsystemet, med en viss prosent av skattbar inntekt, uansett bosted, justert etter forsørgerbyrde, og med en ubetydelig progresjon i skatten for høyere inntekter. For de midlere inntekter var utligningen proporsjonal.

Forslaget var begrunnet i ønsket om å gi staten et sikrere inntektsgrunnlag, det var det fiskale hensyn; men i tillegg kom det sosialbetonte hensyn inn, nemlig at skatt på inntekt og formue skulle ledsages av lavere toll

---

1) Lagt. 11. juni 1880, s. 109.

2) Ot.prp. nr. 11, 1881, beh. i Ot. 16. februar 1881, s. 3 ff., votering s. 6.

3) Halvard M. Lange, Det Norske Arbeiderpartis Historie 1887-1937, Oslo 1937, s. 17-18.

4) Ot.prp. nr. 14, 1892.

på kassaartiklene sukker og petroleum. I tillegg, skjønt det stod ikke i proposisjonen, kunne forslaget lett ta hensyn til landdistriktenes stilling vis-à-vis byene. Tok man for eksempel vekk veiskatten, utførselstollen på trelast og innførselstollen på salt, kunne tapet for statskassen kanskje oppveies ved å legge litt på inntektsskatten, det vil si overføres på byene. Man skimter klarere enn før tanken at skatter kan brukes til inntektsoverføringer. Tanken er som kjent blitt et hovedhensyn ved utformingen av skattesystemet senere.

I denne sammenheng er det av interesse at inntektsomfordeling ble aktuell, ikke bare langs den gamle territoriale by-land dimensjon, men i tillegg langs den nye sosialpolitiske dimensjon. Loven brøt nytt land. Gamle oppfatninger om forholdet borger-stat ble skjøvet til side. Nye kom inn, først og fremst tanken om inntektsomfordeling gjennom skattene. Samtiden var klar over det grenseoverskridende i lovforslaget. Morgenbladet advarte mot flertallsstyrets tendens til å skattlegge de rike ut fra kortsynte hensyn: "lagt i Hænderne paa en parlamentarisk styrelse udgaaet fra et eneste Kammer som er bygget paa alminnelig Stemmeret, vil den (loven) blive et ypperligt Redskab for en legaliseret Plyndring."<sup>1)</sup> Nå hadde Norge ikke alminnelig stemmerett enda i 1892, men det var bare et tidsspørsmål, og da ville en ny samfunnstilstand ha inntruffet, nemlig den ... "at de regjerer og bevilger som ikke betaler, mens de som betaler er satt utenfor den politiske Magt". Synspunktet fikk snart sin bekreftelse. Man gikk fra utilsiktet til tilsiktet redistribusjon. Straks loven var sanksjonert i juli 1892, vedtok Stortinget å sette sukkertollen ned fra 30 øre til 20 øre per kg og 5-øres-tollen på parafin (per liter) ble sløyfet.<sup>2)</sup> Tapet var anslått til 1,5 mill. kr. Slik lettet Stortinget skattetrykket på de laveste i samfunnet. Året etter kom turen til å lette på skattetrykket på landdistriktene.

I 1893 vedtok nemlig Stortinget å sløyfe både salttollen, trelasttollen og veiskatten, anslått til et tap for statskassen på respektive 360.000 kr, 240.000 kr og 512.000 kroner.<sup>3)</sup> Forslagene kom ikke fra regjeringsproposi-

---

1) Morgenbladet, 10. april 1892.

2) Tolltariffbehandlingen, St. 30. juli 1892, s. 1649 ff., votering parafintoll s. 1677, votering sukkertoll s. 1680.

3) St.innst. nr. 12, 1893, (salttoll og trelasttoll).  
St.innst. nr. 8, 1893, s. 34, (veiskatten).  
Votering i Stortinget: Salttollen 30. juni, s. 1773.  
Trelasttollen 30. juni, s. 1773.  
Veiskatten, St. 4. juli 1893, s. 1844.

sjonen, men ble fremmet i Stortinget. Tapene for statskassen i 1893 av nevnte poster var da 1,1 millioner kroner. Byene, og spesielt Byhøyre, stilte seg avvisende til forslagene. De som presset på var de interesserte landdistrikter. Ordet "tuskhandel" ble brukt, det var også tale om en regulær byttetransaksjon. Tonen i tinget anslo Peder Rinde, Telemark. I forbindelse med debatten om å ta vekk veiskatten fra bøndenes matrikulerte eiendommer og overføre dem til statskassen, dvs. byene, sa han følgende: "Naar jeg ser hvordan Søndagslivet arter seg her i Kristiania, saa synes jeg nok at de Folk som har saa god Raad til Fornøielser af alle Slags, ogsaa maa kunde have Raad til at spytte lidt i Statskassen."<sup>1)</sup> Avstemningen om veiskatten førte i et øyeblikk til fullstendig omkalfatring i partiene. Byhøyre og Byvenstre stod nesten enstemmig sammen i den tapende fylking, det gjaldt både forslag om å beholde veiskatten og forslag om å sløyfe halve eller sløyfe hele skatten straks.

Det er grunn til å stanse opp ved disse skattebeslutningene i 1892 og 1893. Avslagene i gamle skatter 1892 og 1893 på 2,8 millioner kroner hadde ikke sidestykke i statsfinansenes historie i Norge inntil da. Landskattens opphevelse i 1837 utgjorde i sammenligning et fradrag i statsinntektene på 740.000 kroner hvis vi legger til grunn regjeringens opprinnelige budsjettforslag i 1836.<sup>2)</sup>

Omleggingene i statsskattene 1892-93 hadde klare likhetstrekk med skattekuppet i Stortinget i 1836-37. I denne forbindelse utheves ett vesentlig aspekt, nemlig inntektsgrensen for skatteplikt. Felles inntektsgrense for by og land på 600 kroner ble nemlig trumfet gjennom av landdistriktene da Stortinget besluttet skatteskrivingen i 1892. Fellesgrense brøt med tankegangen bak stemmerettsreglene. Den brøt også med kommuneskattelovens regler for utligning av skatt på inntekt, der skattegrensen var forskjellig i by og land.

Når det gjelder stemmeretten, hadde Stortinget utvidet grensen for å delta i stortingsvalg i 1884, men grensen var satt til skattbar inntekt på kr 500 på landet mot kr 800 i by. I 1901 fikk kvinner kommunal stemmerett, men fortsatt med en inntekt på 400 kr i by mot 300 kr på landet. Disse stemmerettsregler stod ved lag til 1913.

---

1) St. 4. juli 1893, s. 1821.

2) SE 1836-37, s. 320.

Når det gjelder skatteplikt til kommunene, var den skattefrie del etter byskatteloven av 15. april 1882, § 25, satt til fra kr 200 til 400, med adgang til å gå til 300 og 720 kroner respektive.<sup>1)</sup> Etter landskattelovens § 33-34 derimot var den skattefrie grensen satt til fra kr 100 til 400 kroner.<sup>2)</sup> Å ha lavere inntektsgrense for stemmerett og kommuneskatt i landdistriktene var forsvart med at det var billigere å leve på landet enn i byene. Slike forskjeller var alminnelige, bl.a. ser man tilsvarende bestemmelser i svensk og dansk skattelovgivning.<sup>3)</sup>

Venstreflertallet i 1892 ønsket nå inntektsskatt til staten, men i avgjørelsen om felles eller ulik skattegrense for by og land, skallet Byvenstre av og gikk med Byhøyre, mens Bondevenstre allierte seg med Bondehøyre. Partibindinger vek her for den eldre regionale skillelinje mellom by og land. Statsminister Steen stilte kabinettsspørsmål i saken.<sup>4)</sup> Da Stortinget senere vedtok fellesgrensen på 600 kroner, stemte 70 for og 41 mot fellesgrensen.<sup>5)</sup> Dagbladet noterte seg at ... "De 41 var samtlige Byrepresentanter samt Løwenskiold, Jac. Sverdrup, J. Utheim og Heffermehl."<sup>6)</sup>

Utfallet av felles skattegrense i 1892 var at ca. 29% av skatten kom til å falle på landdistriktene mot 71% på byene.<sup>7)</sup> Den inntektsomfordeling mellom inntektsklasser og mellom regioner som oppstod, var tilsiktet, og et hovedargument hos Bondevenstre for å stemme for. Stortingets flertall skjerpet tendensen ved å sette opp skatteplikten for statsskatt til 800 kroner i 1893<sup>8)</sup> og 1.000 kroner i 1894. Det skjedde etter forslag av Gunnar Knudsen, den senere statsminister.<sup>9)</sup> Statsminister Johannes Steen hadde talt om at statsskatt skulle være et oppdragelsesmiddel og bæres av alle, derfor 400 kroners skattegrense. Venstre gjorde den i stedet til en rikmannsskatt på byene, betalt av et fåtall. Det skjedde ved at skattegrensen ble satt til 1.000 kroner i 1894.

---

1) Norsk Lovtidend 1882, s. 116.

2) Ibid. s. 101-102.

3) Se SF 1878, Dokument nr. 1, Bilag 2: Om skattesystemet i en del europeiske land.

4) Ot. 13. juni 1892, s. 649.

5) St. 30. juli 1892, s. 1645.

6) Dagbladet 1892, 30. juli.

7) St.innst. nr. 25, 1893, s. 3. Se tabell nedenfor.

8) St. 17. juli 1893, s. 2257. Dagbladet, 18. juli 1893.

9) St. 17. juli 1894, s. 2186.

Året etter ble statsskatten omlagt og fikk en mer prinsipiell progressiv utforming.<sup>1)</sup> Lovendringen i 1895 var lite forberedt, men dukket opp i en stortingsinnstilling i tilknytning til uforutsette beredskapsbevilgninger det året. Den 25. juli 1895 bestilte Stortinget to panserskip for 8 millioner kroner,<sup>2)</sup> og dagen etter vedtok venstreflertallet progressiv inntektskatt til staten.<sup>3)</sup> Slik, mente Peder Rinde, sikret landet seg at "Utgiftene ved disse ekstraordinære Foranstaltninger blev lagt der, hvor man hadde Ævne til at bære Extrabyrder."<sup>4)</sup>

Til utfylling gis en oppstilling over utligningen av statsskatten de følgende år, hentet fra Statistisk Årbok. I denne publikasjon gjengis statskatten slik den fordelte seg på by og land, altså etter de gamle territoriale delelinjer, i tillegg til fordelingen på ulike inntektsklasser.

Tabell 9.1 Inntektsskatt til staten 1892-1911. 1000 kr.

År	Utlignet totalt 1000 kr	Byene 1000 kr	Landet 1000 kr	Prosent	
				By	Land
1892/93	2.809	1.925	882	69	31
1893/94	2.813	1.945	867	69	31
1894/95	2.865	1.999	866	70	30
1895/96	4.197	3.047	1.150	73	27
1896/97	4.267	3.101	1.166	73	27
1897/98	4.634	3.349	1.285	72	28
1898/99	5.213	3.781	1.431	73	27
1899/00	5.571	4.029	1.542	72	28
1900/01	5.833	4.191	1.641	72	28
1901/02	5.632	4.038	1.594	72	28
1905/06	5.462	3.777	1.686	69	31
1910/11	8.263	5.581	2.683	68	32
1892/1911				71	29

Kilde: Statistisk Årbok, NOS.

1) St.prp. nr. 112, 1895, St.innst. nr. XXVI D, 1895.

2) St.prp. nr. 118, 1895.  
St.innst. nr. 26, 1895.

3) St.tid. 1895, s. 2112 ff. (St.innst. XXVI D).

4) St.innst. nr. 26, 1895, St. 25. juli 1895, Rinde s. 2080.  
Votering St. 26. juli 1895, s. 2127, 2129.

Ser man i tabell 9.1 tidsrommet 1892-1911 under ett, falt altså gjennomsnittlig 71% av statsskatten på byene mot 29% på landdistriktene.

Endelig kom nye skattelover i 1911, skatteloven for byene av 18. august 1911 og skatteloven for landet av samme dato, som bl.a. samordnet stats- og kommunebeskatningen. Etter landskattelovens § 138 og byskattelovens § 129 skulle utligning av skatt til staten på inntekt og formue skje i samband med utligning av den kommunale formues- og inntektsskatt i samsvar med forskriftene i de kommunale skattelovene, unntatt når Stortinget hadde fattet annet vedtak.

#### Sammenfatning om statsskattene 1878-1895

Ser vi tiden 1878-1895 i sammenheng, får vi et sterkt inntrykk av at i skattespørsmål var der fortsatt en territoriell kløft tilstede mellom by og land. Dessuten kom den nye klassepregede konflikt i industrisamfunnet gradvis til syne i skattediskusjonen.

Når det gjelder den territoriale rivalisering mellom by og land, var kjerne- spørsmålet fortsatt skattenes regionale fordeling. I sammenheng med kosthold- omlegginger skiftet bøndene syn på tollbeskatningen i 1870-årene. Deres tradisjonelle krav var at statens inntekter skulle baseres på toll alene. Da beskyttelsesmotivet var fjernet fra tolltariffen i 1870-årene, hevdet de at direkte skatt heretter skulle supplere tollskattene. I valg av skat- tefundament krevde heretter landdistriktene at inntekt, ikke eiendom, skulle legges til grunn. De hevdet også at i tilfelle Stortinget innførte inntektsskatt til staten, måtte utligningen skje på grunnlag av en progres- sivt økende prosent av inntekten og innkreves etter felles, ikke ulik, grense for skatteplikt i by og land.

Alt dette førte til at motparten i skattedebatten, byene, også kom til å skifte standpunkt i 1870-årene. Byenes talsmenn hadde lenge hevdet at det rettferdigste skattesystem skulle være en blanding av direkte og in- direkte skatter. Og det dreiet seg om proporsjonal beskatning. Bakgrunnen var at toll ensidig favoriserte landdistriktene, noe som spesielle under- søkelser har bekreftet. I skattediskusjonen fra slutten av 1870-årene kom byene gradvis på defensiven, og deres talsmenn søkte nå å unngå direkte skatt til staten. Bakgrunnen var, som vi har sett, at skattefordelingen

langs den territoriale grense ville bli uakseptabel; samtidig som de aktuelle forslag truet med å kile inn prinsippet om bevisst inntektsomfordeling både mellom regioner og mellom klasser. Slik redistribusjon ble, spesielt i konservative kretser, oppfattet som et brudd med grunnreglene i statsforfatningen av 1814.

Etter en forpostfektning i årene 1878-1880 døde konflikten bort i noen år, men slo på ny ut under skattereformene som Stortinget vedtok i årene 1892-1895. Trolig ble motsetningen mellom by og land bestemmende for det praktisk sett viktigste, nemlig hvor og hvem statsskatten på inntekt og formue skulle ramme. Vi har iallfall iaktatt at i de sentrale voteringer 1892-95 ble forholdet mellom by- og landrepresentantene innen partiene Venstre og Høyre så anstrengt at uenigheten sprengte den normale partitilhørighet. Voteringene ble i en rad kjernevoteringer til oppgjør mellom by og land. Dermed bekreftes styrken i de tradisjonelle motsetninger langs de territoriale skillelinjer, altså mellom by og land.

En samlet vurdering av utviklingen i statens inntektskilder fra 1830-årene munner da ut i at i det store og hele reflekterte inntektssiden landdistriktenes oppfatninger av det mest hensiktsmessige skattesystem, og disse oppfatninger ble trumfet gjennom under til dels skarp motstand fra byenes talsmenn. I skattehistorisk sammenheng var trolig fronten by-land det dominerende element gjennom hele århundret. Statsskattene var iallfall i formell henseende demokratiske, idet flertallet satte sin vilje gjennom.

Vi går over til kontroll av denne tolkning i de følgende kapitler. Der tar vi for oss enkelte sider ved investeringene, for å finne frem til eventuelt samsvar i aktørenes standpunkter i tollspørsmål og bevilgningsaker.



## KAPITTEL 10

### GRUNNLAGSINVESTERINGENE AVSTEMMES TIL TOLLINNTEKTENE

#### Et marked for offentlige investeringer

Etter at bøndene fikk bestemmende innflytelse på utformingen av statens skattesystem i 1830-årene, kom staten, slik landdistriktene ønsket, å baseres på vesentlig toll og andre indirekte skatter. Dermed satte stortingsflertallet strenge rammer også for statsfinansenes utgiftsside, altså bevilgningene. I realiteten utgjorde heretter tollene et tak på bevilgningene. Vi har støtt på spor av regelen helt tilbake til 1830-årene. Sammenhengen var jo også elementær, ei heller gjøres det her forsøk på å presentere noen ny sammenheng. Tvertom, som Bergsgårds store Ueland-biografi og mange andre har vist, er det vel kjent at bøndene i 1800-årenes politiske liv var sparemenn, iallfall til ut i 1890-årene. Men hva dette betydde for statsfinansene, er hittil ikke gransket på noen systematisk måte.

Hensikten her er begrenset. Siktepunktet er å se aktørenes argumentasjon og deres voteringer over et utvalg av bevilgninger i tettere sammenheng med forslag til finansiering. Utvalget av saker er for så vidt tilfeldig, men avgrenset til poster som gjaldt investeringer til kommunikasjoner, undervisning og helsepleie. Sammenstillingen vil gjøre det mulig å kontrollere om aktørene opptrådte rasjonelt, det vil si, om forslag på begge felter indikerer samsvar mellom midler og mål. En kontroll av de enkelte slutninger oppnås også ved å se om tendensen i dem er innbyrdes sammenfallende.

Indirekte er det dermed sagt at markedsmodellen legges til grunn. Det siktes til den ting at politisk atferd med fordel kan studeres ut fra en antagelse om at aktørene, som i økonomisk teori, er egoistiske, rasjonelle nyttemaksimerere. En slik metode innebærer ikke noen avvisning av normativ politisk teori, altså formulering av etiske mål som politikken bør realisere. Når det gjelder selve tankegangen, ordbruken og begrunnelsen for å bruke markedsmodellen, viser vi til det som er sagt i innledningen. Her gjentas kun et par momenter.

På bakgrunn av det kildemateriale som er gjennomgått, vil vi gå ut fra at på statsfinansenes område var det to aktører, by og land, som, riktignok uformelt, opptrådte i beslutninger om fellesskapets eller statssam-

funnets velferd. Strengt tatt er det ikke velgernes, men representantenes ønsker som da kommer til syne. Det er jo slett ikke gitt at representantene er pålitelige speil på hva velgerne mener. Denne reservasjon må en ha i sinne. Tilliten til en metode som baseres på representant-preferanser, styrkes imidlertid når vi i den spesielt undersøkte periode iakttar stabiliteten i frontlinjene mellom aktørene og i den sosiale rekruttering. Velgerkorpset var ellers en nokså stabil andel av befolkningen til 1898 da alminnelig stemmerett for menn ble innført, og dessuten hadde landet en og samme valgordning med indirekte flertallsvalg i flermannskretser i hele perioden til 1905.

Innen det skisserte institusjonelle arrangement forhandlet da de to aktører etter et visst "akkordsystem" (Ueland) om hva der skulle bevilges til grunnlagsinvesteringer og hvordan kostnadene skulle dekkes. I konsekvens hermed betraktes makt som en ressurs i den politiske prosess. Dens motstykke er kjøpekraft i det desentraliserte marked. Likheten i det institusjonelle er ikke hundre prosent. Forhandlingsstyrke er ikke ganske det samme som kjøpekraft. Tre forskjeller gjentas. I vanlige desentraliserte markeder dreier det seg om former for frivillig bytte, gjennom en pris som avveier kundens og produsentens respektive kostnads- og nytteoppfatninger. I den politiske prosess er der et element av tvang. Når Stortinget bestemte seg for å tilby en tjeneste, ble alle skatteborgere tvunget til å betale for den gjennom beskatningen. Selv pasifistene betalte skatt for forsvar. Dernest, og i flukt med foregående, kan det hende at staten krever inn skatter selv om dens tjenester ikke gir tilfredsstillelse. På markedet unngår aktørene det, for dersom nytten av et gode for forbrukerne ikke overstiger prisen, dvs. kostnadene ved frembringelsen, vil kunden ikke kjøpe. Produsenten og samfunnet vil da utsettes for tap. Men her minner vi om at distriktsbidrag tok vare på poenget med frivillighet, for hvis et distrikt ikke ønsket et tilbud ut over et minstemål, kunne jo distriktet la være å be om bevilgning i Stortinget. Endelig er den politiske prosess en lite følsom valg- og beslutningsmekanisme, bare hvert tredje år fikk velgerne adgang til å uttrykke sine ønsker, og ikke for ett, men for en hel pakke goder. I markedet derimot, er det normalt mulig å ta stilling til et enkelt gode om gangen.

På den annen side gis der goder der markedsmodellen simpelthen ikke kan virke som signal til ressursbruk i det hele. For de rene kollektive goder, blant dem forsvar, eksisterer ikke noe alternativ til felles handling og

vedtak gjennom politiske organer. Vi inkluderer blant disse goder også grunnlagsinvesteringene. Begrunnelsen for det er gitt tidligere.

### Bytteregler

Tross nevnte forskjeller antas det at markedsmodellen, med byttetransaksjoner mellom aktører, kan tillempes det "akkordsystem" som utfoldet seg innen statsfinansene. Makt utgjør da i denne sammenheng motstykket til kjøpekraft. Hermed er det ikke hevdet at alle former for makt fanges opp av byttemodellen. I begge situasjoner står vi imidlertid overfor aktører som søker å oppnå størst mulig nytte for seg, ut fra sine ressurser og arten av sine ønsker. Tross forskjeller i byttevilkårene, gjelder det likevel byttetransaksjoner; i markedet byttes pengeressurser direkte om i goder, på den politiske arena byttes stemmer, dvs. makt, om i gyldige vedtak. Det betyr at man i prinsippet kan studere aktørenes atferd med hensyn på rasjonalitet og indre konsistens så vel i skattesakene som i bevilgningssakene. Byttetransaksjonene i politikken er ikke et null-sum spill, like lite som på markedet.

Man øyner flere regler for akkordering, uten at fordelingsnormene eller skatteprinsippene noensinne ble klart formulert, ei heller er ordbruken fast over tid. Imidlertid, på grunnlag av systematisk granskning av enkelte områder og stikkprøver fra ulike tidspunkter for flere saker, kan vi si at samtiden gikk ut fra nytteprinsippet, det vil si tanken om at hver borger eller gruppe skulle yte til fellesskapet ut fra den nytte de hadde av fellesskapets tjenester. Tilordnet forsikringsforestillingen, altså forestillingen at skatt var betaling for rettsvern, støtter vi på en utbredt forestilling om balanse "ekvivalens". Ekvivalensen gjaldt den opprinnelige kontrakt eller den gitte fordeling av byrder og fordeler ved statssamfunnet på så vel klasser som regioner. Klasser står for de forskjellige inntektsklasser, regioner spiller hen på de territorielle aktører by og land. Hver skulle yte sin forholdsmessige, på forhånd fastlagte del til staten eller fellesskapet; derfor regelen om proporsjonal beskatning, derfor avvisningen av redistributiv beskatning.

Først langsomt, og ut fra en allmenn henvisning til likebehandling eller rettferdighet, dukker i 1870-årene den klarere forestilling opp at det

forholdsmessige måtte knyttes, ikke til et skattebidrags absolutte størrelse, men til dets størrelse i forhold til evnen. Regjeringens forslag til direkte skatt til staten i 1878 uttrykte grunnoppfatningen slik: "Det er Eiendomsrettens Væsen, at den Rige har Ret til at forbruge, eller efter eget Tykke forføie over mere timeligt Gods end den mindre Bemidlede, netop i samme Forhold, som han er rigere, og dette Forhold kan ikke til hans Skade forrykkes ved Skattens Fordeling, uden at Eiendomsretten derved krænkes paa en Maade, hvortil Staten er uberettiget." Gikk man løs på eiendomsretten gjennom beskatningen, forkastet ... "man de social-politiske Grundsætninger der ligger til Grund for vort Statssamfunds Organisation."<sup>1)</sup> De institusjonelle garantier i Preussen var som nevnt, bl.a. å begrense Riksdagens beskatningsrett til kun å gjelde forbruksskatter. Morgenbladet uttalte i 1892 nettopp savnet av et annetkammer i Norge. Dette er nevnt tidligere. Ordbruken er som nevnt uklar, og den skifter over tid, men prinsippets negative side er i førstningen klar: Staten skulle ikke bevisst omfordele inntekt borgerne imellom, og det gjaldt redistribusjon så vel langs den territoriale som den sosiale dimensjon. Den samfunnspakt som Grunnloven av 1814 uttrykte, rommet altså etter allmenn oppfatning ikke redistribusjon, verken mellom borgere eller mellom regioner. Det var denne forutsetning som ble kullkastet i 1892, noe vi gjennomgikk i forrige kapittel.

Vi skal i dette og det neste kapittel se at i praksis maktet stortingsmenn ikke å holde klart for seg prinsippet om ikke-redistribusjon. Selv om man refrengmessig hyllet ord som ekvivalens, kunne prinsippet ikke virkeliggjøres i en situasjon preget av stadig nye saksområder som myldret inn til avgjørelse. Det er jo kjent at skjønt alle forbruker et offentlig gode, har ikke alle samme fordel av det. I så fall kan vi si at redistribusjon, først mellom regioner, dernest mellom borgerne, bør betraktes som et utilsiktet resultat av selve statsoppgavenes raske tilvekst på 1800-tallet. I neste omgang kunne så det utilsiktede gi utgangspunkt for en mer tilsiktet redistribusjon av inntekt eller ressurser gjennom beskatningen. Det skjedde også. Av viktighet i denne utvikling var at det i korridorene oppstod varige allianser mellom aktørene med uformelle avtaler om stemmehandel<sup>2)</sup> til partenes gjensidige nytte. Herav oppstod faste gruppedannelser som gradvis ble de politiske partier, Venstre i 1870-årene, Høyre i 1880-årene.

---

1) SF 1878, Ot.prp. nr. 15. s. 19.

2) Stemmehandel betegnes log rolling i anglo-amerikansk litteratur.

Telegraf-investeringer 1854-1870

I det følgende skal vi søke illustrasjon på regelen at investeringer i tiden inntil 1890-årene ble en salderingspost, altså en luksusuttelling man fikk råd til i gode tider, men måtte unnvære i dårlige. De faste utgifter tok normalt det meste av inntektene, som i private husholdninger. Investering ble da nærmest differansen, dvs. saldoen mellom de bundne utgifter og enkelte uforutsette, eller tilfeldige inntektsøkninger. Det fulgte av den overordnede regel at toll ble gjort til et øvre tak på statsfinansene. Synsfeltet er i dette avsnitt begrenset til telegrafbevilgningene. Emnet er behandlet av Thorolf Rafto i boken Telegrafverkets historie, utgitt i forbindelse med etatens 100-års jubileum i 1954, og formålet er kun å rette søkelyset på enkelte av de finansielle sider ved telegrafbevilgningene.

Den aller første proposisjon på området slo an melodien. Regjeringen uttalte om telegrafan i 1854 ... "det maa ansees ønskeligt at Linierne kunne komme til Udførelse saasnart som Statens Resserourcer tillade det".<sup>1)</sup> I

Tabell 10.1 Bevilgninger til telegrafvesenet 1854-1869.  
Løpende kroner

År	Regjerings- forslag kroner	Stortings- vedtak kroner	St. bevilget mer (+), og mindre (-)
1854	48.000	100.000	+ 108 %
1857	390.000	546.000	+ 40 %
1860	458.000	359.600	- 22 %
1863	354.000	390.900	+ 10 %
1866	602.800	629.300	+ 4 %
1869	797.300	797.300	-

1) St.prp. nr. 3, 1854, s. 301.  
St.innst. nr. 20, 1854.

2) 1854: St.prp. 3, s. 376, St.innst. nr. 120, s. 613  
1857: " 3, s. 499, " nr. 158, s. 705  
1860: " 3, s. 426, " nr. 142, s. 624  
1863: " 4, s. 31 " nr. 161, s. 670  
1866: " 3, s. 34 " nr. 173, s. 768  
1869: " 3, s. 36 " Del 7, Budsj. oppgjør s. 32.

Sml. Th. Rafto, Telegrafverket, s. 152. Tallene gjelder drift + ny-  
anlegg, altså bruttobudsjett.

uttrykket "så snart ressursene tillater", blottes tankegangen at investeringer ble betraktet som en salderingspost. Tanken støttes av bevilgningene. Oppstillingen i tabell 10.1 avslører således en klar tendens. I gode år, 1854 og 1857 salderte Stortinget langt over regjeringens bevilgningsforslag, i mørke år for tollinntektene, 1860, rundet Stortinget av nedover. For øvrig fulgte Stortinget forslagene fra regjeringen. Mønsteret omtales også i Raftos fremstilling av byggevirksomheten. Det er i en annen sammenheng, i kapittel 4 foran vist hvordan Stortinget i sin alminnelighet kvantumtilpasset utgiftene til tollinntektene. Oppstillingen over telegrafinvesteringene ovenfor i tiden 1854-1869 illustrerer hvordan tilpasningen skjedde rent konkret. Gjennomgåelse av stortingsdrøftingene viser videre at engstelsen over konsekvensene av nye utgiftsforpliktelser var sterkest blant landdistriktenes talsmenn. Denne engstelse hadde refrenghessig uttrykk. I tidens drakt heter det at man holdt igjen av hensyn til budsjettet. Byenes talsmenn derimot var normalt for utgiftene til nye telegrafanlegg. Begge unngikk da å røre ved implikasjonen, bøndene slapp å snakke om nye skatters nødvendighet, byene om de eksisterende skatters urettferdighet. Noen eksempler får her illustrere tendensene i debatten om telegrafinvesteringene.

"Naar Statskassens Beholdning er opbrugt, maa man naturligvis skaffe anden Udvei til at tilveiebringe de fornødne Midler, og der kunde da maaskee blive Spørgsmaal om paany at indføre Land- og Kjøbstadskatten, hvilket vistnok ikke mange vilde synes godt om." (Arne Baggerud, Kristians Amt 1857)<sup>1)</sup>

"Vi kunde paalægge Landskat; Næringskat, og hvad vi vilde, blot vi kunde præstere det. ... Det er vor store Nationalfeil, at vi have overspeculeret os." (Ueland 1860)<sup>2)</sup>

(Fant å måtte si nei) "Paa Grund af den mislige Stilling Budgettet befinder sig i for Tiden." (Gårdbruker Christopher Svanøe, Nordre Bergenhus, 1860)<sup>3)</sup>

"ville ogsaa stemme derfor, hvis ei Hensynet til Budgettet gjorde sig gjældende". (Gårdbruker Ingebret Mossige, Rogaland 1860)<sup>4)</sup>

"har hidtil hyldet Sparsomhed; anseer dette Princip overordentligt vigtigt ... af Hensyn til Budgettet". (Gårdbruker Johannes Aga, Søndre Bergenhus 1860)<sup>5)</sup>

(Fant å måtte si nei) pga. "Budgettets Stilling (Ole Hammerstad, gårdbruker, Kristians Amt 1869)<sup>6)</sup>

- 
- 1) St.tid. 1857, 26 mars, s. 170.
  - 2) St.tid. 1860, 11. januar, s. 312.
  - 3) St.tid. 1860, 10. januar, s. 303.
  - 4) St.tid. 1860, 11. januar, s. 314.
  - 5) Ibid. s. 316.
  - 6) St.tid. 1868, 18. november, s. 104.

"maatte stemme mod Bevilgningen (til Tromsølinjen) af Frygt for at dette Anlæg ikke skulde faa Plads paa Budgettet uden ved et forøget Skattepaalæg". (Andreas Sæhlie, gård- & brukseier, Hedmark 1869)<sup>1)</sup>

"Tvivl ... maa utsætte ... maatte ha Oversigt over Indtægterne først." (Ole Walstad, gårdbruker, Akershus 1869)<sup>2)</sup>

Forsiktigheten blant bøndene som oser ut av uttalelsene ovenfor, var faktisk mer dempet når det gjaldt telegrafene enn overfor andre saker. Det hang sammen med at telegrafene var så åpenbart til nytte i næringsmessig forstand, ikke minst for kystfolket og fiskeriene. Stortinget var tilmed raus på dette område. Alt i 1866 vedtok man Namsos-Lofotenlinjen, i 1869 kom linjen til Tromsø, og i 1870 bevilget Stortinget linjen til Vardø-Vadsø. Statsråd Manthey noterte i 1865 at "til Telegrafene bevilges som sædvanlig mere end forlangt".<sup>3)</sup> Ved samme anledning noterte Ludvig Daae i sin dagbok at "Indtrykket af denne Iver har været velgjørende under al den Snak man ellers maa høre paa."<sup>4)</sup> I en viss grad kunne jo Stortinget øke bevilgninger til et prioritert formål, ved å utsette eller redusere andre investeringer. Det betyr at der ikke er noen enkel mekanisk forhold mellom vekslinger i statsinntekter og utgifter til særskilte saksområder. På denne bakgrunn blir forsiktigheten hos bøndene desto mer slående. Der er således godt indre samsvar i deres standpunkter på statsfinansenes område, for både utgifter og inntekter ble klart nok sett i sammenheng, tabell 8.1.

Med henblikk på markedsmodellen kunne deres nyttemaksimering sies å følge regelen om at de politiske aktørene er interessert i et offentlig gode opp til det punkt der ubehaget ved å delta i den økte skattebyrde overstiger godets nytteverdi i deres øyne.

På dette punkt nevnes i forbigående at samtiden også benyttet seg av en annen og lignende rettesnor, noe spesielt Jens Arup Seip har utforsket, og som han har kalt "det norske system". (Uttrykket ble ikke brukt i samtiden.) Regelen gikk ifølge Seip ut på at de nye tiltak skulle initieres av private, og det private initiativ skulle dernest få tilskudd av det

---

1) Ibid. s. 101.

2) Ibid. s. 102.

3) Manthey, I., s. 463 (2. desember 1865).

4) Daae, I, s. 339 (24. november 1865).

offentlige.<sup>1)</sup> I telegrafsakene fremkom i førstningen kravet om at private skulle yte tilskudd. Med et par ubetydelige unntak, var telegrafene likevel en statsetat fra starten, utbygd og bekostet som et statlig monopol ved statsbevilgninger og takstinntekter godkjent av Stortinget. På de fleste felter av grunnlagsinvesteringene derimot var private bidrag det normale, og 50% var det alminnelige for opplæringsutgiftene. Det er åpenbart at regelen om distriktsandel er forenlig med det syn som her søkes begrunnet, for dersom de allmennyttige tiltak ble stemplet private, slapp Stortinget varige, fremtidige statlige forpliktelser. I lokalsamfunnet kunne de offentlige tjenester jenktes til den enkelte kommunes evner og interesser, men Stortinget som riksorgan var underkastet en norm om likebehandling. Likebehandlingsnormen inneholdt et imperativ om at statssamfunnets fellestjenester, i motsetning til private og lokale goder, skulle gis alle borgere og distrikter i samme omfang og kvalitet - uansett bidrag.<sup>2)</sup> I denne forbindelse er det av interesse å observere at det stort sett var talsmenn for landdistriktene som tok til orde for å stemple slike investeringer private og lokale, en løsning som i sine konsekvenser harmonerte med ønsket om å spare staten for utgifter - og seg selv for skatter.

Vi vil tolke regelen om distriktsbidrag som uttrykk for ønsket om å hindre gratiskjøring. Gratispassasjerens utfordring ved kollektive beslutninger er behandlet spesielt i kapittel 1.

På motsatt fløy iakttar vi at byenes talsmenn, uanfektet av kostnadskonsekvensene, ivret for telegrafutbygging. De trakk opp nasjonale perspektiver, og fremholdt rettferdighetsmomenter. Noen eksempler antyder tonen.

- 
- 1) J.A. Seip, "Det norske system" i den økonomiske liberalismes klassiske tid (1850-1870), Historisk Tidsskrift, nr. 1, 1959, s. 1-58, opptrykt i Tanke og handling i norsk historie, Oslo 1968, s. 22-63. Jfr. min imøtegåelse "Staten og utbyggingen av kommunikasjonene i Norge", 1840-1870. Søkelys på "Det norske system", Historisk Tidsskrift, 1971, s. 285-316. Sml. debatt i HT i følgende numre, HT 1972, nr. 2, s. 202-215, HT 1972, nr. 4, s. 417-420.
  - 2) F. Hodne, "Likebehandlingsprinsippet for statens bevilgninger til grunnlagsinvesteringer i Norge 1840-1870", Historisk Tidsskrift, 1972, s. 1-37.



"De nordlige Distrikters Krav paa ved Telegraf at komme i Forbindelse med de øvrige Dele af Riget ... var et Krav fra det halve Land ... det var (dermed)<sup>1)</sup> et Krav fra det hele Land." (Johannes Steen, rektor, Stavanger 1868)

"en Sag som angik, ikke alene Fiskeridistrikterne, men det hele Land". (Johan Jørgen Schwartz, trelasthandler Drammen 1868)<sup>2)</sup>

"En retfærdighed Storthinget skyldte disse nordlige Landsdele", (Ole Irgens, skoleinspektør, Bergen 1868)<sup>3)</sup>

"Viktig at knytte disse Landsdele til os; skulde man nemlig opretholde dem som norske, maatte man sørge for Byernes Opkomst; thi der havde Norskheten sin væsentligste Støtte." (Ole Jacob Broch, Kristiania 1868)<sup>4)</sup>

"Dette var ingen Partikularitet, men det hele Lands ... at forene de forskjellige Landsdele." (Ole Richter, høyesterettsadv., N. Tr.hjem 1868)<sup>5)</sup>

"Det var en nedslaaende Tanke for Mænd der skulde være Handlingens Mænd at maatte vige tilbage for at tage Sagerne forfode som de frembyde sig." (Schweigaard, Kristiania 1868)<sup>6)</sup>

En granskning av telegrafdebattene bekrefter da at landdistriktenes talsmenn skjelte til inntektssiden av statsfinansene før de våget seg på nye telegrafbevilgninger. En slik konsekvens i atferd og argumentasjon støtter samtidig opp under den antagelse vi her prøver, nemlig at bevilgninger til grunnlagsinvesteringer hadde karakter av å være salderingsposter innen en på forhånd gitt inntektsramme, det vil si tollene. En spesiell tilpasning av resonnementet var at bevilgningene måtte gis skinn av å være støtte til private, for da slapp Stortinget å komme opp i faste forpliktelser i fremtiden. Underforstått ville Stortinget lett kunne miste handlefriheten dersom transport- eller kommunikasjonsanlegg ble gjort til statsforetak. Tap av handlefrihet kunne bl.a. innebære nye skatter. Spor av disse tanker finnes strødd henover debattene både når det gjaldt telegrafene, helsepleie, undervisning eller jernbanen.

### Fyrvesenet

Vi supplerer slutningen i forrige avsnitt med en oppstilling over bevilgningene til fyrvesenet i tiden 1842-1870. De vil gi et annet holdepunkt for å se om tollene ble brukt som rettesnor for budsjettavstemmingen.

---

1) St.tid. 1868, 18. november, s. 103.

2) Ibid. s. 104.

3) Ibid. s. 104.

4) Ibid. s. 105.

5) Ibid. s. 106.

6) Ibid. s. 110.

Tabell 10.2 Bevilgningsforslag og budsjettvedtak for fyrvesenet 1842-1869

År	Regjeringsforslag 1000 kroner			Stortingsvedtak 1000 kroner			Stort. bevilget mer (+) eller mindre (-) i prosent
	Drift	Inves- tering	Samlet	Drift	Inves- tering	Samlet	
1842	101	73	174	96	126	222	+ 28
1845	162	110	272	114	0	114	- 47
1848	123	124	247	119	0	119	- 52
1851	120	160	280	108	252	360	+ 29
1854	140	163	303	140	371	371	+ 22
1857	200	172	372	220	132	352	- 5
1860	205	323	205	205	61	266	- 18
1863	212	52	266	214	95	309	+ 16
1865	233	110	343	233	110	343	
1869	256	115	371	249	89	338	- 9

Kilde: St. Forh., budsjettprp. og St. innstillinger.

Selv et flyktig blikk på oppstillingen foran i tabell 10.2. gir vink om at tidens konjunkturer slo inn i fyrvesenets budsjetter via tollfluktua-sjonene. De mislige 1840-årene, avløses av noen lettsindige år i neste tiår, som igjen ble fulgt av de magre 1860-årene. Mønsteret går jo også igjen i sluttsommene for regjeringsbudsjettene og Stortingets budsjettvedtak til ut i 1890-årene. Det er gjengitt i tabell VI i Tabellvedlegget.

#### Distriktsleger

En oversikt over opprettelse av nye distriktslegeembeter 1845-1866 gir også god støtte til tanken at tollene ble tatt som rettesnor for statlige investeringer. Landet hadde som nevnt 29 distriktslegeembeter i 1825, 63 i 1840 mot 126 i 1870. Opprettelsen av de 64 nye stillingene i årene 1848-1869 kom som vist i tabell 10.3 nedenfor.

Tabell 10.3 Nye distriktslegeembeter i Norge 1848-1869

År	Nye distrikts- legeembeter	St. toll- anslag 1000 kr	Prosentvis endring i St. tollanslag fra foregående
1848	3	7.000	- 7,8
1851	6	7.640	+ 9,1
1854	9	8.400	+ 9,9
1857	18	10.200	+ 21,4
1860	7	11.000	+ 7,8
1863	6	11.400	+ 3,6
1866	11	12.120	+ 6,3
1869	4	12.200	+ 0,7

Kilder: Embeter: St.forh. 1868/69. St.innst. nr. 45, s. 153. Ot.prp. nr. 39, 1911, Bilag 2, s. 39.  
Toll: se Tabellvedlegg (St.budsjetter).

Når vi samtidig hører at Norge hadde 152 distriktslegeembeter i 1900, er det klart at den tallmessig viktigste utbyggingsfase omfatter årene 1850-1870. På denne bakgrunn blir forventningen om tollens styrende rolle bekræftet. Vi iakttar således at da tollanslaget i 1848 måtte reduseres hele 7,8% i forhold til det foregående i 1845, bevilget Stortinget bare 3 nye embeter. Da derimot anslaget kunne økes hele 21,4% i 1857, ble det råd til rekordmessig 18 nye embetsopprettelser. Tallet for tollanslaget er Stortingets, ikke regjeringens.

Det tilføyes at Stortinget selvsagt visste at nye embeter innebar en skattemessig risiko i fremtiden, det var oftest det vanlige argument for å nekte midler til nye statsstillinger. En prinsipplignende uttalelse foreligger herom fra Gasjekomiteén i 1839, der det heter bl.a. at "det almindelige Statsvel medfører at det maa være med den største Varsomhed at man gaaer ind paa enten at bevilge Gage til nye oprettede Embeder eller at forøge Embedsgager i Almindelighed i vort Fædreneland, hvis væsentligste og Hovedindtægt tilveiebringes ved indirekte Skatter, fornemmelig Told, der efter Sagens Natur ikke ere uforanderlige, men formindskes eller forøges efter

Conjuncturerne; medens Embedsgager derimod, naar de engang ere bevilgede, ere fast staaende Statsudgifter, der, idetmindste ikke let, kunde formindskes".<sup>1)</sup>

Under inntrykk av lammelsen i 1848 avslo Stortinget å bevilge kr 120.000 til ny landbruksskole på Ås ved å vise til svikten i tollinntektene ... "da den væsentligste Indtægt, Toldindtraderne, idetmindste for en Tid, ei vil afgive det Beløb som er paaregnet, har Comiteen eenstemmig formeent at denne og andre Udgifter, der ei kunde henregnes til de nødvendigere, ikke kunde bevilges".<sup>2)</sup> Det var også en fast del av regjeringens budsjettproposisjon gjennom hele perioden til 1892, at regjeringen ba Stortinget om adgang til i påkommende tilfelle å ta opp et statslån. Begrunnelsen var refrengmessig, den ble for eksempel formulert slik i 1866: "Det følger af vort Skattesystems Natur at man ikke kan være ganske betrygget mod at Indtægterne under ugunstige Forhold for Næringsveierne kunde synke endog tæmmelig betydelig ned under det paaregnede."<sup>3)</sup> I 1862 begrunnet statsråd Møinichen opptak av statslån for påkommende tilfelle med å vise til "Følgerne af muligt vexlende Konjunkturer, der efter vort Skattesystems Natur indvirke saa væsentligt paa Statsindtægterne."<sup>4)</sup> Tre år tidligere grunn gav regjeringen statslån omtrent på samme måte. Regjeringen måtte få fullmakt til eventuelt å ta opp et statslån, fordi statskassen var "udsat for alle de Muligheder og vexlende Konjunkturer som i denne Tid kunde indtræffe, og som efter vort Skattesystems Natur kunde indvirke saa væsentligt paa Statsindtægterne, at alle Kalkuler blive fuldkommen uefterretlige"....<sup>5)</sup>

Stortinget var heller ikke uoppmerksom på risikoen for gratispassasjerer, det vil si, risikoen for at finansieringsmåtene ble slik at det kollektive tilbud ikke reflekterte konkrete preferanser. Risikoen kunne oppstå ved

---

1) SF 1839, St. 13. juni, s. 350, (del IV).

2) SF 1848, del VI, s. 368.

3) SF 1865/66, St.prp. nr. 3, s. 5.

4) SF 1862/63, St.prp. nr. 4, s. V.

5) SF 1859/60, St.prp. nr. 3, s. 395.

å overføre utgifter til staten fra de lokale myndigheter. Når andre betalte, ville da de lokale myndigheter etterspørre mer enn strengt tatt nødvendig. Det ble direkte uttalt i samtiden. Mot denne bakgrunn er det naturlig å tolke kravet i tiden om at de lokale myndigheter skulle dokumentere sin interesse ved å ta en viss del av utgiftene for et nytt tiltak innen for eksempel samferdsel. Det har Jens A. Seip gitt en detaljert skildring av, riktignok med en annen tolkning. Risikoen man ellers stod overfor var altså at statlig eneansvar inneholdt for mange fristelser til gratiskjøring. Distriktslegeembetene utgjorde et slikt risikoområde, nettopp fordi området ikke hadde den alminnelige rabattordning som distriktsbidrag representerte.

Fra 1869 foreligger en uttalelse fra Gasjekomiteén som klart viser ønsket om å kvele incentiv til gratiskjøring. De mange søknader om distriktsleger fra distriktene, især nordpå, var visstnok et gledelig tegn på økt sans for helsepleie, heter det, men etter at så mange nye stillinger alt var opprettet, måtte man overveie om Stortinget skulle fortsette etter samme målestokk, altså etter gratisprinsippet når det gjaldt kommunenes ansvar for distriktslegene i fremtiden.

"Da Distriktslægenes Gager i sin Heelhed udredes af Staten og Distrikterne ved Oprettelse af nye Lægeembeder i Almindelighed ikke paatage sig nogen Forpligtelse eller Udredsel, er der en nærliggende Opfordring for Kommunebestyrelser og andre locale Myndigheder til å søge at skaffe deres Distrikt det størst mulige Antal af saadanne Embeder. Det kan vel ikke altid paaregnes, at andre Hensyn, og deriblandt det til Statens Udgifter, virke hos de stedlige Myndigheder i samme Grad som Hensynet til Distriktets Interesse, saadan som denne fortiden opfattes."<sup>1)</sup>

Det ble videre ymtet frempå at de lokale myndigheter heretter burde vise villighet til å delta i kostnadene ved distriktslegeembetene. For øvrig mente gasjekomiteén at legedekning i landet, iallfall fra statens synspunkt, ville best være ivaretatt når "denne Virksomhed er henviist til fri Konkurrence".<sup>2)</sup> Ønsket om å forhindre gratiskjøring var også fremme da Stortinget i 1850-årene begynte å bevilge til pleie av sinnsyke i større målestokk enn tidligere, med de økte krav til midler som det innebar. Punktet er behandlet foran.

---

1) St.innst. nr. 45, 1868/69, s. 153.

2) St.innst. nr. 45, 1868/69, s. 154.

Det er neppe tilfeldig at tanken om fri konkurranse på helsepleiens område dukket opp nettopp i 1860-årene. Som vi har sett, viste tollinntektene svak vekst i tiåret. Brødnidet ble tilsvarende mer uhemmet. Det samme ble skatteangsten. Det er da naturlig å slutte at statens tilbud av helsegoder ble kvantumtilpasset til tollene.

#### Offentlige goders pris og fordeling

Enkelte ganger kom selve ordbruken fra markedet helt opp i dagen. Sammenlign en resolusjon fra et gårdbrukermøte i Bud i Romsdal i 1870:

- "
- 1) Romsdals Amts Landbrugsskole bør nedlægges
  - 2) Amtets Kvægrygter bør afskediges
  - 3) Amtets Landhusholdningsselskab bør opløses og tilintetgjøres
  - 4) Dyrlægeposten i vort Amt bør ophæves
  - 5) Alle Veiinspektører i Amtet bør afskediges; deres Bestillinger skal bestyres af Amtmanden og Lensmændene
  - 6) Romsdal Amtsformandskab bør virke til at førstkommende Storting fastsætter Renten til 4 procent
  - 7) Skoledirektørposten i Norge bør ophæves snarest muligt.

Alle disse gennemgribende Forandringer bør ske jo før jo heller for de trykkende Tidens Skyld, og fordi Nyttens af disse Indretninger ikke svarer til de store Ofre, de kræve."<sup>1)</sup>

Her sies det rett ut at offentlige tiltak er markedsgoder, for så vidt de skaffes til veie til en pris, som i dette tilfelle oversteg forbrukernes nytte. Det legges til at da landbruksskoleundervisningen fikk ny vind i seilene i 1890-årene, ble statens bidrag satt til, ikke 1/2, ei heller 2/3, men til 3/4 av utgiftene. Det var i Peder Rindes og Hans Konrad Foosnæs' store tiår, det tiår da den direkte statsskatt kom inn. Vedtaket om at statstilskuddet til landbruksskolene skulle være 3/4, mot 1/2 tidligere, ble typisk nok vedtatt i 1893. Forslagsstiller var Hans Foosnæs, formann i landbrukskomitéen. Dette illustrerer da verdien av vår tolkningsmåte, nemlig at distriktsbidragene for tiltakene innen grunnlagsinvesteringenes

---

1) S. Hasund og I. Nesheim, red., Landbruksundervisningen i Norge gjennom hundre år 1825-1925, Oslo 1926, s. 38.

område, sprang ut av ønsket om å kutte ut gratiskjørere fra det kollektive tjenestetilbud. Derved hadde kravet om lokal finansiell deltakelse den virkning at etterspørselen etter statsbidrag ble dempet slik at den kunne etterkommes innen en ikke-redistributiv ramme.

Fordelingsnormene er omtalt, blant dem likebehandling og distriktsbidrag. Sporadisk dukket andre bytteregler opp. Schweigaard, så vi, talte om at 8 byinnvånere etter tradisjon skulle skatte det samme som 13 landboere. Det vil si, Schweigaard oppfattet skattefordelingen som en byttetransaksjon mellom by og land. Av lignende uformell karakter og orientering, var gårdbruker Ingebret Mossiges forslag i Stortinget i 1858 å fordele det store statslånet på by og land etter fordelingen av veiskatten, altså slik at landdistriktene fikk 4/5 og byene 1/5 til disposisjon: ... "dette Gode burde fordeles i samme Forhold, hvorefter Skattebyrden fordeles; vi have for Øieblikket, saavidt jeg ved, ingen anden direkte Skattebyrde end Byrden til det almindelige Veivæsen - denne fordeles efter en vis Plan, saa at Byerne svare en vis Andeel, Landet en anden Andeel; en lignende Fordeling troede jeg da burde finde Sted; hvis man fik dette Laan, saa at Byerne fik en vis Andeel, Landet en vis Andeel, og at Fordelingen ... saavidt muligt foregaaer efter det Forhold mellom By og Land, som efter sidste Storthing gjordes gjældende med Hensyn til Bidraget til det almindelige Veifond".<sup>1)</sup> Mossiges skriftlige forslag ble lagt på presidentens Anton Motzfeldts bord. Det viser at Uelands omgangsvenn mente alvor med det han sa.

Normene for fordeling av byrder og goder tok altså farve av tanken om at der forelå et bytteforhold mellom by og land. At vi ikke har å gjøre med bare en episode, viser debatten om et statslån i 1860, fremsatt av hypotekbankdirektør Johan Sverdrup. Den stortingsoppnevnte bankdirektør, fra 1858, ønsket å hjelpe lånesøkende eiendomsbesittere med pantelån. Igjen agerte man i Stortinget etter byttetankegang. Gårdbruker, Ole Walstad, stortingsrepresentant fra Akershus i en årrekke, minnet sine medrepresentanter om at i 1858 var byene i krise. Da hjalp Stortinget dem, og nå fikk man fra byhold værsgod hjelpe landdistriktene: ... "det var nødvendigt at man hjalp, og jeg troer ogsaa, at Byrepræsentanterne havde anset det for absolut urigtigt, dersom vi ikke havde hjulpet Byerne; nu gjælder det Landet; og jeg mener det er rigtigt nu at man faae Hjælp for det".<sup>2)</sup>

---

1) St. 7/6-1858, s. 121.

2) St. 21/5-1860, s. 1214.

Sammendrag

Kapitlet har gjennomgått bevilgninger til helsepleie, telegraf og fyrvesen. De støtter oppfatningen at bevilgninger til slike grunnlagsinvesteringer hadde preg av å være salderingsposter. De ble avstemt etter tollinntektene. Videre har vi i argumentasjon og standpunkter funnet holdepunkter for å si at tilbudet av statsgoder også ble avstemt etter deres antatte fordeling på by og land. Godefordelingen synes videre å bli vurdert i sammenheng med byenes og landdistriktenes bidrag. Disse synspunkter vil nærmere prøves i neste kapittel.



## KAPITTEL 11

### BYTTETRANSAKSJONER OM JERNBANER

#### Innledning

I kapittel 6 har vi gitt en oversikt over enkelte sider av jernbaneutbyggingen i Norge til 1914. Synsfeltet her er derfor begrenset til en analyse av statslånene til jernbanene og lånenes innordning under tollinntektene. Videre vil vi studere hvilke aktørgrupper, som kan sies å ha stått bak en slik opplåningspolitikk.

Med henblikk på anvendelse av markedsmodellen som tolkningsredskap, er det rimelig å forvente at motsetningene mellom by og land ville være mindre synlig enn i skattedebattene. Det skyldtes at i investeringsspørsmål spaltet Stortinget seg normalt i øyeblikksbestemte allianser alt etter hvilket baneprosjekt som var på tale. Vi vil således lett observere former for stemmehandel; for så vidt vil byttemodellen ha anvendelse, men frontene vil altså ikke nødvendigvis gå mellom by og land i samme grad som i skattespørsmål. Gjennomgåelsen gir holdepunkter til å ta stilling til disse forventninger.

Vi vil også se at byene i alminnelighet var rausere enn bøndene, uansett investeringssak. Det er naturligvis ikke noe nytt. Forhåpentlig er det imidlertid nytt at også statslånene så systematisk ble avstemt til bøndenes oppfatninger om den forventede skatterisiko som fulgte de statlige investeringer. Når tilpasningen var så direkte, hang det sammen med at statsgoder og deres skattekonsekvenser kunne sees i klar sammenheng med hverandre. Forutsetningen for det var åpenbart at den initiale inntektsfordeling ikke skulle røres. Det retter blikket mot det institusjonelle apparat Norge den gang hadde; som tillot stortingsrepresentantene å foreta en løpende avveining av statsgodenes nytte og pris mot alternative privatgoder. Derved rasjonerte de politiske institusjoner knappe ressurser som hadde alternativ anvendelse, omtrent slik prisdannelsen i markedet gjør det.

#### Jernbaneinvesteringer og statslån 1851-1863

Det er stort sett et glemt faktum at de fleste bønder i 1851 stemte imot den engelske plan om en jernbane mellom Kristiania og Eidsvoll. Under

Uelands førerskap grunn gav bondeopposisjonen i en separat fraksjonsbetenking sin motstand. Ett av momentene var at jernbanen måtte gis privat preg. Mønsteret for eventuell statsdeltagelse måtte være statens tilskudd til amtslandbruksskoler som Stortinget hadde vedtatt å støtte i 1842. Støtten var på 50% av budsjetterte utgifter, mot at de lokale myndigheter på forhånd hadde erklært å ville bære ansvaret for den andre halvdel. Vår tolkning er at ordningen med distriktsbidrag hindret gratiskjøring. Tilsvarende uthevet Ueland i jernbanesaken i 1851: "For at Statens Deeltagelse i Jernbanen ikke skal faae Udseende af, at den er gjort til Stats-sag ... for at give den saavidt muligt et privat Foretagendes Karakter"<sup>1)</sup> ... måtte eventuell statlig medvirkning være begrenset til å yte et lån.

Ettersom private i 1851 trolig ikke kunne greie finansieringen av Hovedbanen uten statlig deltagelse, kan Uelandfraksjonens forslag i 1851 godt tolkes som forslag om henleggelse. Da heller ikke utsettelse av saken lyktes, stemte riktignok Ueland senere for den engelske plan, og dermed for opptagelse av et statslån, hvorav en større del var myntet på statens deltagelse i jernbaneplanen. Kravet om å gi foretakene privat karakter er tolket tidligere. Kravet er imidlertid også forenlig med antagelsen om at bøndene på den måte søkte å minske risikoen for skattedeltagelse i fremtiden. Salderingstankegangen grep med andre ord videre fra de enkelte budsjettbevilgninger til statslån i de tilfeller bevilgningene krevde statslån for sin realisering. Altså, også statslånene ble salderingsposter, iallfall ble det alminnelig å avvise jernbaneprosjekter ved å fremheve at påfølgende avdrag og renter på statslån ville sprengne rammen for statsfinansene, gitt ved tollene. Fra 1863 gjengis en bukett av innlegg om banene Kongsvinger-riksgrensen og Drammen-Randsfjord:

"Han maatte stemme mod hovedsagelig af økonomiske Grunde ... være med saa langt som Statsindtægterne kunde taale. ... Man saa at der paa dette Budget var opført Renter og Afdrag til gamle Laan. Statskassen var jo Garant for det Hele, og jo flere nye Laan, desmere Svækkedes Landets Kredit." (Gårdbruker Veseth, Søndre Bergenhus)<sup>2)</sup>

"Han dristede sig ikke til at forøge Statskassens Gjæld." (Gårdbruker Ingebrigt Sæther, Nord Trøndelag)<sup>3)</sup>

"bange i dette Kapitel ... trækker for store Væxler paa Toldforhøielserne her. ... Efter Statsgjælden bedømmes jo Staternes Kredit. ..." (Ueland, Lister og Mandal Amt.)<sup>4)</sup>

- 
- 1) SF 1851, St.innst. nr. 7, s. 29.  
Sml. SE 1851, s. 520, votering s. 533-34 og Bergsgård, Ueland, I, s. 620-623.
  - 2) St.tid. 1863, 11. juni, s. 668.
  - 3) Ibid. s. 670.
  - 4) Ibid. s. 675.

Disse advarsler hindret riktignok ikke et mindretall av bønder fra de interesserte distrikter i allianse med byene i 1863 å vedta de to nevnte jernbanene og oppta et 6 millioner kroners statslån til effektiv rentefot på 4,92% hos Norddeutsche Bank, Salomon Heine i Hamburg, samt J.P. Suhr & Søn og Privatbanken i København.<sup>1)</sup>

At statslån og jernbaner ble sett under ett, kom imidlertid klart til uttrykk i 1866, da Stortingets veikomiteé det år frarådet nye baner. Flertallet i komitéen var bønder. Begrunnelsen var at ... "Budgettet vil ikke kunne bære denne Sum ... denne maatte altsaa tilveiebringes ved Laan ... (det) antages dog at Stemningen i alt Fald for nærværende Tid er imod en Forøgelse af Statsgjelden."<sup>2)</sup> Menn som Ole Jacob Broch, Ole Richter og sorenskriver Sivert Strøm fra Kongsvinger talte forgjeves for de aktuelle jernbaner den gang.<sup>3)</sup>

Også i 1869 var koplingen jernbaner-statslån meget klar. Stang-regjeringen la frem forslag om jernbaner med tilhørende statslån for i alt 20,8 millioner kroner.<sup>4)</sup> Det var den største jernbanepakke inntil da, og omfattet, som tidligere omtalt, banene Støren-Røros, Grundset-Åmot, Randsfjordbanen og Kristiania-Drammen. Regjeringen fikk ikke en øre i lån, hele pakken ble avvist. Grunnene var i det vesentligste bøndenes frykt for at nye statslån skulle gjøre det nødvendig å innføre direkte skatt.

Som vanlig samlet Johan Sverdrup i sitt lange innlegg de fleste av synsmåtene innen bondeopposisjonen. Dels viste han til de skremmende perspektiver av likebehandlingsnormen. Gikk Stortinget inn på å vedta jernbaner for nevnte distrikter, ... "vilde de øvrige Dele af dette Land stille Fordringer til Jævning med Hensyn til Veie og Dampskibsfart. Saa vilde skee og det med rette; man vilde ellers gjøre sig skyldig i en ubillig og uretfærdig Behandling af enkelte Landsdele. ... Havde man først gaaet ind paa den ene Bevilgning, var det nødvendigt at gaa ind ogsaa paa den anden, indtil Jævningsværket var gaaet Salen rundt".<sup>5)</sup> Akkurat i dette stykket var Sverdrup og Schweigaard helt på linje, selv om de ellers ble oppfattet som to politiske motpoler. "Det gaar ikke an, saaledes at sige

---

1) SF 1890. St.prp. nr. 43, s. 10.

2) SF 1865/66, St.innst. nr. 135, s. 570.

3) St.tid. 1866, 7. mai, s. 856-861. Se Lindstøl, II, del 1, s. 341.

4) St.prp. nr. 60, 1868/69. Lånene, se St.prp. nr. 80, 1868/69, s. 5.

5) St.tid. 1869, 14 juni, s. 1084-85, 1092.

ja til nogle, men afvise Andre," sa Schweigaard om Drammensbanen i 1863 ... "et Samfund maatte være solidarisk og følge sine egne Antecedentia".<sup>1)</sup>

### Private jernbaner

Sverdrup prøvde i 1869 også å gjøre jernbanene til en privat og lokal sak. Bare da kunne Stortinget avvise varige, presedensskapende forpliktelseser. I høyden måtte Stortingets engasjement omfatte et par rikslinjer. Her grep Sverdrup tilbake til Uelands standpunkt 18 år tidligere, og han kunne videre støtte seg til svenske forbilder. I Sverige var statsbaneprinsippet fastsatt i 1857, men alt i 1861 var systemet oppgitt, og man samlet seg i stedet om prinsippet at staten skulle bygge stamlinjene, de private fikk selv få i gang lokalbanene, med byggebidrag riktignok av staten. Det Sverdrup ikke uthevet i den sammenheng var at omleggingen i Sverige var tvunget frem av spareinnstilte bønder. Etter sin nylige granskning av emnet konkluderer Sverker Oredsson med å si at ... "svensk järnvägs-politik (hadde) blivit annorlunda om representationsreformen 1866 med dess förstärkta maktställning för bönderna gjennömförts tidigare. Järnvägsbyggandet skulle ha börjat senare, i mindre skala, och med mindre statligt engagemang".<sup>2)</sup>

Sverdrup prøvde å anvende sin tankegang i de aktuelle jernbaneplaner i 1869, og sa "det var lidet klogt i at Staten skulde overtage disse Sidebaner. (Trondheimsbanen over Røros var derimot en stamlinje) ... den inneholdt ikke noget Bindende for Fremtiden. ... Forøvrigt maatte man saa snart som muligt slaa fast den Grundsætning, at almindelige Sidebaner ikke væsenligt skulde bygges for Statens Regning. Distrikterne selv burde bestride Omkostningerne".<sup>3)</sup> For Sverdrup var det i denne sammenheng viktig at da slapp Stortinget å gå inn på nye statslån, som truet med å bringe direkte skatt til staten inn bakdøren. Den forsterkede jernbanekomités innstilling i 1869 utformet flertallets forslag etter denne tanke. Innstillingen var ført i pennen av Johan Sverdrup.<sup>4)</sup> Et bymindretall derimot la frem forslag om jernbaner for i alt 9 millioner og opptak av et stats-

---

1) St.tid. 1863, 11. juni, s. 669.

2) Sverker Oredsson, Järnvägarna och det allmänna. Svensk järnvägspolitik fram til 1890, Lund 1969, s. 291.

3) St. 14. juni 1869, s. 1091, 1092.

4) St.innst., III, 1868/69.

lån for 8 mill. kroner. I Stortinget støttet bøndene Sverdrup, og det kan ikke være tvilsomt at det var redselen for direkte skatt som for dem var avgjørende - og de hadde makten, når de bare stod samlet, ikke de byliberale under Schweigaards ledelse. Noen utklipp angir tonen.

"Naar Byerne sa, ... at man brugte at fremholde Tanken om direkte Skat som Skremmebilde naar man frygtede forøgede Udgifter for Statskassen, skulde Taleren ikke sige at Vedkommende var uberettiget til at sige det. Men han troede dog, at Tanken om direkte Skat maatte ligge nærmere, jo større Udgifter man aarligaars paadrage sig, og naar Statskassen optog Laan, var jo det Første man havde at gjøre, at skaffe nye Midler til at afdrage og forrente dette. Det blev alt-saa dog ikke ganske riktigt at man ikke skulde stille denne Skat i Udsigt." (Gårdbruker Ole M. Welde, Nord-Trøndelag)<sup>1)</sup>

"... Havde været forsiktig, havde hittil bare stemt for Hovedbanen, nei for de Øvrige, men denne Bane kom ikke alene; den havde en hel Hær med sig." (Johan Augustinussen, Nordland)<sup>2)</sup>

"nærværende Storthings Medlemmer, og specielt de fra Landdistrikterne, vare valgte med særlig Hensyn til at spare denne Gang". (Gårdbruker Olaus Færden, Buskerud)<sup>3)</sup>

"vilde ikke være tilraadeligt, at inklade sig paa at optage et stort Statslaan. ..." (Gårdbruker Hammerstad, Oppland)<sup>4)</sup>

"direkte Skat vilde optages med stor Misfornøielse udover Landet". (Gårdbruker I. Sæther, Nord-Trøndelag)<sup>5)</sup>

"direkte Beskatning vilde vække Utilfredshed hos Mange i Landet". (Gårdbruker Erik Riisnæs, Nordre Bergenhus.)<sup>6)</sup>

På motsatt fløy iakttas at byenes talsmenn agiterte ivrig for alle prosjektene. Imidlertid stod bøndene denne gang samlet, også østlands- og trønderbøndene, og med vestlandsbøndene stemte de ned alle jernbanefor-slagene, bortsett fra banestumpen Grundset-Åmot, anslått til 700.000 kroner.<sup>7)</sup> En annen sak er at regjeringen fikk i stand kommunale låne-garantier og andre arrangementer i forståelse med de berørte kommuner, så byggearbeider likevel kunne påbegynnes. Ved et nytt statslån, på be-skjedne 2,4 mill. kroner, opptatt innenlands og innvilget av Stortinget 6. mai 1871, delvis til å dekke kjøp av nye geværer til arméen, kunne

1) St. 15. juni 1869, s. 1115-1116.

2) St. 16. juni 1869, s. 1150.

3) Ibid. s. 1152.

4) Ibid. s. 1125.

5) Ibid. s. 1159.

6) Ibid. s. 1109.

7) A. Bergsgård, Ueland, II, s. 355.  
A. Manthey, II, s. 141, 147.  
Østvedt, I, s. 203, 219-229.

arbeidene komme videre.<sup>1)</sup>

Det utheves i denne forbindelse at det lokale kommunale bidrag for Drammensbanen var på hele 49% av anleggsutgiftene.<sup>2)</sup> Selv for Hovedbanen var den lokale og private andel lavere, den var på 43%. Faktisk toppet Drammensbanen listen over privatbidrag til jernbanene i 1800-årene. Lokalbidragene var på 19,3% i landsgjennomsnitt i 1880. I sine dagboksreferater brukte Ludvig Daae også uttrykkene "Bondepartiet" og "Storthingets Bondeparti" under omtalen av jernbanesakene i 1869.<sup>3)</sup>

Motivene og frontlinjene var åpenbart usvekket to år senere i 1871 da Stortinget behandlet regjeringens fornyede forslag om å bygge strekningen Støren-Åmot på Trondheimslinjen med tilhørende statslån på 8 mill. kroner.<sup>4)</sup> På ny satt Johan Sverdrup i jernbanekomiteén som talsmann for bøndene, mens byene hadde Drammens-representanten Johan Schwartz.

Stortinget henla også i 1871 jernbaneplanene. Grunnen var at bøndene ikke var sikker på at tollinntektene ville stige nok til å dekke de avdrag og renter som det nye statslån medførte. Lensmann Welde fra Nord-Trøndelag ordla seg slik: "Naar Finantsministeren fandt Plads for Renterne af Laanet, skulde hans Ja til begge disse Jernbaneanlæg være ligesaa vis som her hans Nei."<sup>5)</sup> Lensmann Baggerud, Oppland, uttalte nesten det samme: "at optage Statslaan uden Udsigt til Forrentning og Afdrag af Statens ordinære Indtægter, vilde Taleren ikke være med paa".<sup>6)</sup> Disse uttalelser bekrefter at det viktigste holdepunkt for bøndene var tollene. De viser også at Norges institusjonelle apparat den gang var innrettet slik at statlige goder kunne vurderes i løpende sammenheng med deres pris, dvs. deres skatterisiko for aktørene.

Det andre jernbaneanlegget som Welde berørte var Meråkerbanen. Under ledelse av stiftamtmann Carl Motzfeldt hadde Trondheims-borgere startet en aksjon med lokale bidrag for å bygge en mellomriksbane mellom Trondheim og Sundsvall

---

1) St.prp. nr. 43, 1890, s. 10.

2) De norske Jernbaner og deres Drift 1854-1879, Bilag St.prp. nr. 52, 1881, s. 42-47.

3) L. Daae, II, s. 79, 170.

4) SF 1871, St.prp. nr. 43, St.innst. nr. II.

5) St. 4. mai 1871, s. 652. Sml. Østvedt, I, s. 252-254.

6) St. 4. mai 1871, s. 656.

i Sverige.<sup>1)</sup> Planen var fremmet direkte for Stortinget, snarere enn for regjeringen, til statsråd Mantheys store forargelse.<sup>2)</sup> I 1871 fikk Meråkerplanen altså samme skjebne som regjeringens jernbaneplan. Bondepartiet under Sverdrups førerskap formulerte sitt avslag på en pyntelig måte. Man innstilte på utsettelse ... "i et forsigtigt Hensyn til Landets økonomiske Tilstand og Finansernes Bæreevne".<sup>3)</sup> På motsatt side ser vi at byenes representanter agiterte for begge prosjektene. Standpunktene avslører også at skatteoverveltning ennå ikke var akseptert i norsk politikk, iallfall ikke som bevisst middel til å skaffe grupper og regioner lokale fordeler. Gratiskjøring tilhørte ikke politikk - ennå.

Ytterligere bekreftelse på vår tolkning at tollene skulle være tak på statens utgifter, og at det var landdistriktene, ikke byene, som pukket på denne regelen, gir dagboksreferatene fra L. Daae. Han var lagtingsrepresentant, Sverdrups medarbeider, iallfall foreløpig, og nøt stor tillit. Han var alles fortrolige. Daae skriver i mars 1871: "... privat Møde for at drøfte Jernbanesagen, foranlediget af Sverdrup, for at sondere Stemningen og derefter rette sin Optreden. Der var stærk Stemning mod Trondheimsbanen, navnlig fordi den vilde fremkalde Statslaan, og denne Stemning blev støttet af Sverdrup. Han lægger for Meget an paa, at være i Pluraliteten nu. Allting tyder nu, ligesom i Slutningen af forrige Thing (1869) paa, at Sverdrup vil bryde fuldstændigt med sine gamle Venner og slutte sig ganske og aldeles til Bønderne".<sup>4)</sup> Daae var naturligvis selv tilstede på møtet. Da det hele var over og jernbanesakene var henlagt i 1871, skrev Daae, som nå kom til å distansere seg mer og mer fra det han så som det opportunistiske i Sverdrups atferd, at "Der blev ingen Jernbane af den gang heller, saa at alt det Arbeide var bortkastet."<sup>5)</sup>

#### Statslån og jernbaner 1872-1880

Fra 1872 begynte den store høykonjunkturen, årene 1872-1878. Med økonomisk romslighet fulgte en rekke svære jernbaner i årene 1872-1875. En oversikt

---

1) St. dok. nr. 63, 1871.

2) Manthey, II, s. 284 (13. mai 1874).

3) St. innst. nr. 75, 1871, s. 306.

4) L. Daae, I, s. 471 (25. mars 1871).

5) L. Daae, I, s. 485 (8. mai 1871). Sml. A. Manthey, II, s. 222 (3. mai 1871).

over statslånene 1848-1880 letter forståelsen av dimensjonene over sakene i 1870-årene, tabell 11.1.

Tabell 11.1 Den norske stats langsiktige lån 1848-1880

År	Nominelt Beløp 1000 kr	Amortisa- sjonstid år	Pålyd- ende rente	Netto- kurs	Effektiv rente	Provi- sjon	Opptatt utenlands (U) innenlands (I)
1848	6.000	30	4%	91%	4,9%	1/2%	U
1851	4.800	30	4%	97%	4,4%	1/2%	U
1858	14.400	30	4,5%	96%	5,0%	1/2%	U
1863	6.000	30	4,5%	96,5%	4,9%	1/2%	U
1871	2.400	10	4,5%	98,9%	4,8%	1/4%	I
1872	6.000	30	4,5%	97,5%	4,7%	1/4%	I
1874	20.000	30	4,5%	97,5%	4,7%	1/4%	U
1876	24.000	40	4,5%	93,3%	5,0%	1/3%	U
1878	30.900	54	4,5%	92,6%	5,0%	1/3%	U
1880	21.000	54	4%	95,5%	4,3%	1/3%	U

Kilde: St.prp. nr. 43, 1890.

Til illustrasjon var brutto statsutgifter 23,3 mill. kr i 1860, mot 20,2 mill. i 1870 og 44,4 mill. i 1880. De viktigste byggevedtak falt i årene 1872-1875. Lånet i 1872 gjaldt jernbanen Støren-Åmot og Meråkerbanen. I 1874 vedtok Stortinget Jærbanen og Smålensbanen. I 1875 kom vedtaket om Vossebanen og Jarlsbergbanen samt beslutningen om strekningen Hamar-Eidsvoll. Sistnevnte åpnet omsider for direkte forbindelse mellom Trondheim og hovedstaden i 1880.<sup>1)</sup> Lånene opp til 1880 gjaldt da fullførelse av prosjektene vedtatt 1872-1875. I parentes noterer vi da at så å si alle statslån gjaldt investeringer i jernbaner, og med to ubetydelige unntak var alle tatt opp utenlands.

En granskning av jernbanedebattene i 1870-årene gir som resultat at de motiver vi tidligere har beskrevet fortsatt var sterkt fremme i 1872. Det gjaldt kravet fra bøndene at nye statslån skulle innpasses under tollinntektene, videre ønsket om å stemple jernbanene som lokale, bl.a. ved å

1) Østvedt, I, s. 269.



kreve kommunale lånegarantier, og byenes pågående bevilgningsiver, koplet til deres ubekymrethet for skattekonsekvensene.

Dernest synes hemningene, under kappløpet om å komme først til gryten, å bli borte noen år. Først i 1878 kom forskrekkelsen og den krisebetonte svikt i tollinntektene, med den bakrus vi har beskrevet tidligere under avsnittet om skatteinntektssiden. Med henblikk på markedsmodellen kan vi si at der oppstod et marked for jernbaner i stortingskorridorene, der aktørene organiserte gruppe-allianser for å maksimere sin lokale gevinst av det offentlige gode med lavest mulig deltagelse i kostnadene. Mest berømt var byttetransaksjonen mellom tilhengere av Vossebanen og Jarlsbergbanen, anført av henholdsvis Peter Jebsen (Bergen) og Johan Schwartz (Drammen).

Det vil si at bare 1872 gir interessante illustrasjoner på de motivrekker vi har beskrevet, i de øvrige år til 1878 gikk derimot beslutningene igjen uten det refrengmessige angsbiteri for statsfinansielle konsekvenser. Vi minner her om at tolltariffene i hvert av årene 1874, 1875, 1876 og 1877 ble sluttbehandlet i løpet av kortere møter på en eneste dag, mot normalt 5-7 dager.

Jernbanekomiteéns innstilling i 1872 var formet av Johan Sverdrup, som var formann i komitéen, og med seg hadde han bøndene Sivert Andreas Nielsen (Nordland), Nils Enge (Vestfold), Ole Lindstøl (Aust-Agder), Arne Baggerud (Buskerud) og Ole Welde (Nordre Trondheim). De seks hadde flertallet i komitéen på 11 medlemmer, men overfor Meråkerbanen glapp samholdet idet Welde og Nielsen satte sitt distrikts interesser foran.<sup>1)</sup> I et separat forslag prøvde de øvrige fire å gjøre de kommunale lånegarantier for Drammensbanen fra 1869 til mønster for fremtiden. Lånegaranti ville da komme i tillegg til det tradisjonelle krav om lokale bidrag eller lokal aksjetegning. Sverdrup-fraksjonen mente at skattekonsekvensene av jernbanebyggeriet krevde en slik omlegging av utgiftsdekningen: "man har i Virkeligheden kun Valget mellem at antage den af os antydede Ordning eller at se Afgørelsen af vigtige Jernbaneforslag henskudt til en ubestemmelig Fremtid". Støtte for oppfatningen fant de også i rettferdighetskravet fra andre landsdeler om også å få nyte godt av transportforbedringer. "Veinættets Fulstændiggørelse og Udbedring og Dampskibsfartens Udvikling

---

1) St.innst. nr. 75, 1872, s. 318, 320.

kan ikke et Øieblik tilsidesættes for nogetsomhelst Jernbaneforetagende; et retfærdigt Hensyn til de forskjellige Landsdeles Interesser maa meget mere føre til at Styrelsen ogsaa i disse Retninger udstrækker sin understøttende Virksomhed saa langt som den finansielle Evne tillader." <sup>1)</sup>

Da Meråkerbanen kom opp i Stortinget i april 1872, skapte lærer og kirkesanger Mathias E. Øvrom, Telemark, sensasjon da han uten videre koplet jernbaner og direkte skatt sammen, og foreslo i et skriftlig forslag en inntektsskatt til staten, lignet etter en skattegrense på 400 kroner i by og 300 kroner på landet. <sup>2)</sup> Hans forslag ble imidlertid ignorert; ikke en eneste taler refererte til det, og det endte med at Øvrom trakk forslaget tilbake. <sup>3)</sup> Det må tilføyes at Øvrom, lik Bagger i 1851, var en ny og isolert grønnskolling. Det var hans første og eneste periode som tingmann, han var sistemann på Bratsberg-benken, og han ble aldri siden valgt. Slik straffet man en som nevnte det unevnelige og forrådte sin egen klasse; han var husmannssønn fra Gjerpen i Telemark.

Især vestlandsbøndene ivret for Uelands og Sverdrups standpunkt at jernbanene, bortsett fra et par stamlinjer, måtte behandles som vesentlig lokale prosjekter. Gårdbruker Haugland, Søndre Bergenhus, ordla kravet slik: "... skulde vort Jenbanevæsen utvikle sig som ønskelig for dette Land, burde de saavidt muligt anlægges for private Midler. Allerede i 1851 havde gamle Ueland foreslaet at vor første Jernbane skulde anlægges privat, men dengang havde man forkastet det. Taleren haabede imidlertid, at man mere og mere vilde komme tilbage dertil, saa at Staten blot traadte understøttende til, ikke som Bygherre, og saaledes, at der ialdfald optages privat Laan paa Banen". <sup>4)</sup>

Styrken i synspunktet leses i avstemningen om Meråkerbanen. Med 58 mot 52 stemmer vedtok Stortinget banen, etter en plan som ikke krevde privat lånegaranti for 1/3 av anleggssummen. Av tingets 62 bønder, var det bare 13 som stemte med det seirende parti, men blant de 13 befant seg 8 av bøndene fra de tilgrensende distrikter. På motsatt fløy fant man derimot

---

1) St.innst. nr. 75, 1872, s. 319.

2) St. 1872, 30. april s. 549.

3) St. 1872, 3. mai, s. 654.

4) St. 1872, 3. mai, s. 664.

36 av byenes 37 representanter.<sup>1)</sup> Utfallet bekrefter det som hyppig hendte, at når bøndene viste tegn til manglende samhold, fikk utbryterne seieren i allianse med bevilgningsvillige bymenn.

De følgende års jernbanevedtak er kontrollert og det viser seg at de gikk igjennom uten mudder, noe som tilstrekkelig forklares ved å vise til høykonjunkturen. Jernbanen vant enstemmig tilslutning i 1874.<sup>2)</sup> Det tilhørende statslån på 20 mill. kroner gikk også enstemmig igjennom.<sup>3)</sup> Det neste store statslån på 24 mill. kroner i 1876 til dekning av jernbaneprosjektene vedtatt året før, ble også enstemmig vedtatt i Stortinget uten debatt.<sup>4)</sup> Om realitetene i saken var der også enstemmighet da Stortinget vedtok statslånet i 1878, et rekordlån på 30,9 mill. kroner.<sup>5)</sup> I opposisjon mot regjeringen vedtok Venstreopposisjonen i Stortinget å lage en jernbaneplan for Norge. Johan Sverdrup la fram en slik plan i 1875. Ordningen med distriktsbidrag skulle beholdes for fremtiden, men kontrollen over utbyggingen ville ifølge planen gli over fra regjeringen til Stortinget. Det var også hensikten. Planen fikk ikke flertall. Dermed fortsatte auksjonssystemet for jernbaneutbyggingen til ut århundreskiftet.<sup>6)</sup>

Høykonjunkturens sammenbrudd i 1878 betydde bl.a. at Stortinget tok pause i jernbaneinvesteringene i nesten 20 år. Mellom 1875 og 1894 ble det ikke besluttet noen nye baner. Bare fullføring av allerede vedtatte baner var aktuelt. Virkningen leses blant annet i statslånene. Et siste stort jernbanelån ble riktignok vedtatt i 1880, det lød på 21 millioner kroner,

---

1) St. 1872, 3. mai, s. 681.

2) St. 1874, 4. juni, s. 1021.  
St.prp. nr. 70, 1874.  
St.innst. nr. X, s. 3.

3) St.prp. nr. 70, 1874.  
Innst. nr. S X, 1874.  
St. 5. juni 1874, s. 1021.

4) St. 20. mai, 1876, s. 461.  
St.prp. nr. 64.  
St.innst. nr. 110, 1876.

5) St. 16. mars 1878, s. 168.  
St.prp. nr. 47, 1878.  
St.prp. nr. 56, 1878.  
St.innst. nr. 40, 1878, s. 104 ff.

6) En ny gjennomgåelse av Torbjørn Ryssevick, Jernbane og politikk 1870-1908. Striden om Raumabanen på det lokal- og rikspolitiske planet, Hovedoppg. UiB 1979, 257 s. Jernbaneplanen, se SF 1875, Del II, bakerst uten nr. 83 s. + tabellbilag og kart. (Ikke fremsatt som prp. av regjeringen.)

men i de følgende år gjaldt statslånene konverteringsoperasjoner, idet staten innløste eksisterende lån til nye med lavere rente og lengre avdragstid under inntrykk av tidens fallende rentenivå på kapitalmarkedene ute. Slik kunne belastningen av statens langsiktige lån reduseres en del. Ikke minst konverteringsoperasjonene gjorde det mulig å unngå den direkte skatt til staten som var så aktuell i årene 1878-1880. Det er skildret foran. Her føyes bare til enkelte uttalelser fra to av de sentrale politiske figurene, Ketil Motzfeldt og Ludvig Daae, som fra orkesterbank fulgte aktørenes flukt fra scenen i 1878 og de følgende tre år.

Stortingets beslutning i april 1878 først å vedta påslag på kassaartiklene, var for Daae "Første Akt i den store Skattesag. Mange vil benytte dette til at undgaae direkte Skat".<sup>1)</sup> Neste akt var at skatteloven ble utsatt. Det skjedde som nevnt 14. juni 1878. Det var etter Ketil Motzfeldts syn "et af de mest oprevne Møder jeg har oplevet".<sup>2)</sup>

Året etter ønsket Sverdrup ifølge Motzfeldt å få til en lov om inntektskatt, ... "Men Ole Welde og Sivert Nielsen & Comp. ere ubønhørlige, og Sverdrup maa gaa i Spidsen."<sup>3)</sup> Motzfeldt siktet til at Sverdrup ble tvunget til å gå inn for nedskjæringer og legge skattelovforslaget på is. Daae skrev samtidig herom: "Sverdrup lader sig benytte af Flokken. Der er Panik for alle Udgifter. Jeg vil komme til at lide Nederlag ud i Et, skjønner jeg."<sup>4)</sup>

Sorenskriver Ludvig Daae aktet likevel å kjempe mot det han så som bondeopposisjonens utgiftsredsel: "jeg seer jo at der paatænkes i alle Retninger Nedsættelser i Bevillinger, der indeholde Selvmodsigelser og Prostitution for Thinget ... Folk vil undgaae Indkomstskat, navnlig Alle der ville have Gjenvalg ... Min Respekt for Storthinget er mindre end nogensinde. Der er ikke Sammenhæng og Tanke i Andet, end at formindske Udgifterne og herved blive store Mænd smaa og smaa Mænd store".<sup>5)</sup> Selv aktet Daae ikke

---

1) Daae, II, s. 372 (29. mai 1878).

2) K. Motzfeldt, s. 95 (15. juni 1878).

3) Ibid. s. 98 (22. februar 1879).

4) Daae, II, s. 389 (15. februar 1879).

5) Daae, II, s. 389 (19. februar 1879).

å stille til gjenvalg. Han motsatte seg derfor nedskjæringene, og var "mindre populær i Thinget end nogensinde ... , men det kommer af at Majoriteten paa ingen Maade vil have Indtægskat."<sup>1)</sup>

Det innskytes at tollene falt 33,6% i 1878 sammenlignet med året før, noe som innebar at Stortingets tollanslag for 1879/80 måtte settes hele 16,6% lavere enn året i forveien. Det var uten sammenligning den verste reduksjon i 1800-årene. Stortinget kappet spesielt på militærbevilgningene både i 1879 og 1880, første gang ned fra foreslåtte 8.0 mill. til 5.6 mill. kroner, andre året ned fra foreslåtte 7.4 mill. til 6.4 mill. kroner. I prosent var nedskjæringen 21,3% i 1879 mot 12,4% i 1880.<sup>2)</sup> Tross en rekordstor nedskjæring av regjeringens statsbudsjett i 1879 på totalt 9,5%, oppstod restanser på selve statens ordinære drift, på i alt 4 millioner kroner. En del av statslånet i 1880 ble nyttet til å dekke dette driftsunderskuddet.<sup>3)</sup> For å holde veien åpen, ymtet regjeringen i sin låneproposisjon frempå at 2 millioner, tenkt anvendt til å dekke statens underskudd, kunne erstattes ved at Stortinget i stedet vedtok å utskrive inntektsskatt til staten. Tross alt hadde jo Stortinget vedtatt lov herom, loven av 19. juni 1880 om inntektsskatt til staten. Landdistriktenes talsmenn i finanskomitéen tok spesielt avstand fra tanken. De skrev bl.a. "Det er nemlig endnu ikke bestemt at nogen saadan Skat skal indføres, endnu mindre kan man si hvor stor den i Tilfældet vil blive. Den kan blive adskillig større, men det kan paa den anden Side heller ikke benægtes at der er Mulighed for, at man kan undgaa den."<sup>4)</sup> Entusiasmen er ikke å ta feil av.

#### Statslån til forbruk 1880

Vi har alt sett at stortingsflertallet i stedet for å beslutte utskrivning av inntektsskatt til staten i 1880, valgte å ta opp et lån som var stort nok til også å dekke restanser på statens ordinære drift. Det var en aner-

---

1) Ibid., s. 397 (27. mars 1879).

2) Statsbudsjettene de enkelte år.

3) St.prp. nr. 48, 1880, s. 2, 4.

4) St.innst. nr. 55, 1880, s. 152 (Hektoen, Hvamstad, Jørstad, Lilleholt). Bymindretallet Essendrop, Hirsch, Furu og Jebsen, foreslo å låne 23 millioner i stedet for 21, uten noen reservasjoner.

kjent vederstyggelighet. Alt i 1828 felte Jacob Aall dommen over slik statsmannskunst. "De fleste Stater laaner for at dække et nærværende Deficit i Statsintægterne - og dette Laan er det frygteligste af Alle."<sup>1)</sup> Om statslånet i 1871 til bl.a. å kjøpe nye geværer for arméen, sa Søren Jaabæk noe lignende: "Det var ikke nogen god Statsskik at optage Laan til de løpende Udgifters Bestridelse."<sup>2)</sup> Jaabæks oppfatning var alminnelig. Doktor Jonas Løberg fra Bergen traff sammen med Ketil Motzfeldt i korridorene da Stortinget i juni 1879 behandlet skattesaken. "Her har nok dessværre gaaet mindre godt i de senere tider", hvortil Motzfeldt svarte at "mig syntes det uforsvarligt, saaledes som skeet, at ballancere Budgettet ved Laan".<sup>3)</sup> I sin dagbok noen dager senere sukket en nedslått Ludvig Daae: "At leve paa Laan er en skadelig Vei. At Sverdrup har kunnet gaa med herpaa, er sørgeligt."<sup>4)</sup>

Redaktøren i Dagbladet, Hagbart E. Berner, som i 1880 var valgt inn fra Akershus, søkte å tvinge det han så som et unnfallende storting til mandighet. Han tok opp forslag om at staten ikke skulle låne 21, men 16 millioner ... "(det var jo) ... nemt at kunde balancere Budgettet med en kontant Beholdning istedetfor at ty til Skatteudskrivninger".<sup>5)</sup> Som Aall i 1828 sa Berner i 1880 at ... "det er ingen Finantspolitik som er misligere end den ikke at dække de ordinære Statsudgifter ved de ordinære Statsintægter".<sup>6)</sup> På denne bakgrunn uttalte likevel Johan Sverdrup i Odelstinget i juni 1880 at han for sin del godt kunne tenke seg å leve på lån i lengre tid når det likevel bare var snakk om små slumper.<sup>7)</sup>

Dersom statslån til jernbaner 1850-1880 ble tilpasset til tollene, akkurat som andre poster i statsfinansene, kan en kontroll av antagelsen simpelthen bestå i å se på veksten i statsgjelden i tiden. Etter det vi nå vet, ville vi da forvente at tollinntektene skulle virke som gåsignal i 1850- og 1870-årene, men som stoppsignal i 1860- og 1880-årene. Veksten i statsgjelden bekrefter fullt ut antagelsen. Årene 1850-1860 var vitne til en

- 
- 1) St. 1828, 23. juni, s. 120.
  - 2) St.tid. 1871, 6. mai, s. 659.
  - 3) K. Motzfeldt, s. 112 (21. juni 1879).
  - 4) L. Daae, II, s. 411 (15. juni 1879).
  - 5) St.tid. 1880, 20. mars, s. 251.
  - 6) Ibid. s. 251.
  - 7) Ot. 1880, 3. juni, s. 428.

fordobling av statsgjelden, opp fra 14 mill. til 31 mill. kroner. Ti år senere var statsgjelden på 30 millioner. Den var altså faktisk lavere i 1870 enn den hadde vært i 1860. I 1870-årene sprang gjelden opp til det tredobbelte og lå på 106 millioner ved utgangen av 1880.<sup>1)</sup> En tredobling i statsgjelden på ti år er uten sammenligning det største hopp i statsgjeldens historie til vår tid. Om vi regner i faste priser, overgår ikke engang økningen under Første verdenskrig hoppet i 1870-årene. Videre be-  
kreftelse gir 1880-årenes utvikling. I 1890 var statsgjelden på 115 mill. kroner, altså det samme omtrent som ti år tidligere. Dernest var 1890-årene vitne til en gjeldsfordobling til 231 mill. kroner i 1900. Mønsteret er altså nokså opplagt. Grunnlagsinvesteringene hadde med andre ord karakter av salderingsposter.

For fullstendighets skyld nevnes at jernbanepausen i 1880-årene betydde at utenlandsopplåningen til jernbaner først tok til igjen etter at Bergensbanen ble vedtatt i 1894. De tre store lån i 1880-årene var da rene konverteringsoperasjoner. Det gjaldt et 4% statslån i 1884 på 25 millioner fulgt av et statslån på 30,8 millioner til 3½% i 1886 og et rekordlån på 64,5 millioner kroner til 3% i 1888, alle opptatt utenlands.<sup>2)</sup> Statsgjelden i 1890 var da begrenset til de tre lån på til sammen 115 millioner kroner.

#### Statslånene 1892-1911 til jernbaner

Opplåningen i 1890-årene begynte etter at direkte skatt til staten var innført i 1892. Enkelte signaler viser at tidens politikere, spesielt landdistriktenes talsmenn, ble mer bevilgningsvillige nettopp fordi inntektsskatten til staten reduserte den fremtidige skatterisikoen for eiendomsbesittere på landet. Samtidig hadde økonomisk motgang skapt bitterhet innen landbruksnæringen. Bøndene følte seg økonomisk akterutseilt. De stod stille, mente de, mens bynæringene gikk frem. Sparing i den offentlige sektor, lenge en sentral idé, mistet karakter av selvfølgelighet. En rekke uttalelser i Stortinget i februar 1893 under en 3-dagers krisebetont debatt om landbrukets stilling vitnet om det. Gårdbruker Sven Aarrestad, landbruks-

---

1) Historisk Statistikk 1968, tabell 242.

2) Norges Statsfinantser 1878-1885, NOS., s. 21.

minister 1906-08, slo an stemningen. Han uttalte bl.a. "Det er ikke sagt at Sparsomhed uden videre er netop det som vil være det fordelagtigste for Jordbrugerne. Det kommer an paa i hvilken Retning og paa hvilke Formaal denne Sparsomhed søges iværksat." Statistikken viste at nasjonalformuen økte, men rikdomsøkningen falt på bynæringene mens primærnæringene stampet på samme sted." Hvad det her tales om, er en Bevægelse indenfor vort eget Samfund som medfører at en enkelt Klasse, og i dette Tilfælde Gaardbrugerne, bliver fattigere, medens andre Klasser bliver rigere, saaledes at Formuen samles paa andre Hænder." I denne situasjon hevdet Aarrestad .... "var det blot Selvforsvar om Bønderne ogsaa tager lidt Hensyn til sine Interesser."<sup>1)</sup> Uttalelsen illustrerer den mentale revolusjon som fant sted i synet på den frivillige binding: tidligere godtok man utilsiktet redistribusjon, nå gikk man bevisst inn for tilsiktet redistribusjon. Overføringen av veiutgiftene til statskassen i 1893 og sløyfingen av trelasttollen og salttollen samme år, ble direkte begrunnet med at den resulterende redistribusjon til fordel for landdistriktene var blitt mulig fordi direkte statsskatt innførtes i 1892. Bøndene i veikomiteén i 1893 fant det rettferdig å oppheve veiskatten, og naturlig å overføre "Udligningen af dette Beløb paa Formue og Indtægt eftersom Udnyttelsen af disse Skattefundamenter i forrige Aar forøgedes ved Indførelsen af direkte Statsskat".<sup>2)</sup> Veikomiteéns formann, gårdbruker og kirkesanger Ole Ødegaard, Buskerud, uttalte i Stortinget senere: "Forudsætningen er selvfølgelig at Beløpet (kr 512.000) maa dækkes ved direkte Tilskud af Statskassen, og Indtægter til Statskassen, veed vi, indflyder dels ved Udligning paa Formue og Intægt."<sup>3)</sup> Morgenbladet pekte her på at ved disse redistributive tiltak ... "haaber man at kunne frembringe Nødvendigheden af den direkte Skats Bibehold".<sup>4)</sup> Dagbladet på motsatt fløy vedgikk samtidig at statskatten på inntekt og formue ble uunnværlig av disse årsaker.<sup>5)</sup>

Opplåningen ute begynte igjen i 1892 med et lån på 10 millioner til jernbaner, og fortsatte nokså jevnt med stigende lånebeløp fram til Første verdenskrig. Under krigen kunne staten begynne å legge ut statslån på

---

1) St. 25. februar 1893, s. 58, 59. 103.

2) St.innst. nr. 8, 1893, s. 36.

3) St. 4 juli 1893, s. 1813.

4) Morgenbladet 17. juni 1893.

5) Dagbladet 16. juni 1893.



det innenlandske marked. En oversikt over de utenlandske amortisable statslån i 1912 er gitt i tabell 11.2 nedenfor.

Tabell 11.2 Amortisable statslån 1912

År	Nominell lånesum mill. kr	Nominell rente %	Netto- kurs	Effektiv rente %	Innenlands (I) Utenlands (U)	Avdragstid år
1892	10	4	99	4,1	U	50
1894	19	3,5	96	3,7	U	50
1895	12	3,5	99	3,6	I	25
1896	25	3	98	3,1	U	50
1898	21	3,5	96	3,9	U	20
1900	32	3,5	91	4,0	U	50
1902	36	3,5	96	3,7	U	60
1903	15	3	91	3,5	U	60
1904	40 <sup>a)</sup>	3,5	96	3,7	U	60
1905	41	3,5	96	3,7	U	60
1911	40	4	98	4,1	U	60

Kilder: St. Forh. Hovedregister til de enkelte låneprp. Spesielt oversikt i St. Med. nr. 4, 1912, over amortisable statslån, s. 4.

a) herav 10 millioner kroner til reservefond, resten til jernbaner.

Listen omfatter ikke konverteringslånet i 1888, ei heller et konverteringslån i 1897 for 1886-lånet. Endelig nevnes at lånet i 1892 var avsluttet i 1900. Utenlandsgjelden var da økt fra 115 millioner i 1890 til 231 millioner i 1900 og 368 millioner i 1911. Den innenlandske statsgjeld var begrenset til et forsvarslån i 1895 på 12 millioner foruten enkelte helt ubetydelige operasjoner i forbindelse med kassakredittlån. Selv forsvarslånet i 1898 på 21 millioner måtte arrangeres utenlands. Formidlingen tok Enskilda Bank, Stockholm, seg av.<sup>1)</sup> Den innenlandske statsgjeld var da 14,7 millioner i 1897 og på 16,3 millioner kroner i 1910, altså praktisk talt like stor.<sup>2)</sup> Formålet for opplåningen ute var med andre ord bygging av jernbaner, bortsett fra forsvarslånet 1898. Anbudene på lånene ble etter

1) St.prp. nr. 92, 1898, s. 29.  
St.prp. nr. 84, 1898/99, s. 2.

2) Historisk Statistikk 1968, tabell 236.

1900 formidlet som tidligere, vanligvis av Hambro & Søn, London, Enskilda Bank og Centralbanken for Norge, etablert 1900 med bl.a. deltagelse av Hambro og Enskilda, foruten Banque de Paris et des Pays-Bas, Privatbanken, København, og Deutsche Bank. Disse avhendet så seriene av statsobligasjoner gjennom konsortiegrupper, omfattende vesentlig franske, tyske, danske og sveitsiske forretningsbanker. Når vi iakttar at de private innskudd eller bidrag til jernbaner i Norge beløp seg til 12,2% i 1911, 29 millioner av i alt 240 millioner kroner, og sammenholder dette med utenlandsopplåningen resymert her, kan vi si at 87,8% eller ca. 90% av jernbanene inntil 1914 var bygd for utenlandske lånemidler.<sup>1)</sup> Renter og avdrag på statsgjelden utgjorde årlig 4,9 millioner kroner i 1895 mot 15,5 millioner i 1910.<sup>2)</sup>

I innledningen av kapitlet nevnte vi at distriktsbidrag var det normale vilkår for statlige bevilgninger til grunnlagsinvesteringer. Det gjaldt også jernbanene i det tidsrom vi her har behandlet, altså tiden 1850-1914. Herom foreligger det fyldig kildemateriale. Man kan uttrykke de lokale bidrag på forskjellig måte. Den offentlige jernbanestatistikk angir til eksempel de kommunale og private bidrag, dels som andel av de enkelte jernbaners aksjekapital, dels deres samlede passiva, og dels som deres andel av medgått anleggskapital. Endelig kan man skaffe seg opplysning også om lokalinteressenes deltagelse i utgiftene til utvidelser. De tall man opererer med for de lokale interessers deltagelse, vil da variere en del. I vår sammenheng er det hensiktsmessig først å gjengi en oversikt fra 1910. Den viser hva anleggskapitalen i statsbaneinteressentskapene, de rene statsbaner og Hovedbanen utgjorde og hvor mye lokale interesser faktisk hadde ytet på det tidspunkt, tabell 11.3.

---

1) De offentlige Jernbaner 1910-1911, NOS, tab. II, 1, s. 16.

2) Statistisk Årbok 1898, tabell 95, Statistisk Årbok 1910, Tabell III.

Tabell 11.3 Medgåtte anleggsutgifter til jernbanene i Norge i 1910 og de kommunale og private bidrag, i kroner og i prosent.

Banens navn	Samlet anleggs- kapital 1.000 kr	Herav kommunale og private bi- drag 1.000 kr	Lokalbidragene i prosent
<u>Statsbaneinteressentskapene</u>			
Smålensbanen	28.123	2.420	8,6
Kongsvingerbanen	7.416	546	7,4
Kristiania - Drammensbanen <sup>a)</sup>	4.558	252	5,5
Drammen - Skienbanen	12.619	2.931	23,2
Drammen - Randsfjordbanen	6.773	907	13,4
Eidsvoll - Ottabanen	17.524	2.639	15,1
Hamar - Grundsetbanen	1.567	410	26,2
Grundset - Åmotbanen	645	115	17,8
Støren - Åmotbanen	16.070	248	1,5
Trondheim - Støren	3.855	477	12,4
Meråkerbanen	11.251	1.767	15,7
Jærbanen	5.231	936	17,9
Bergen - Hønefoss	50.196	5.744	11,4
Samlet	165.828	19.392	11,7
<u>Rene Statsbaner</u>			
Kristiania - Gjøvikbanen	21.183	2.979	14,1
Solørbanen	6.226	1.153	18,5
Hell - Sunnan	10.479	1.471	14,0
Egersund - Flekkefjord	6.875	1.067	15,5
Kristiansand - Byglandsfjord	4.894	799	16,3
Narvik - Riksgrensen	10.202	-	-
Arendal - Åmli	5.678	803	14,1
Samlet	65.537	8.272	12,6
Hovedbanen	8.727	1.526	17,5
Totale anleggsutgifter	240.091	29.190	12,2

a) Av Kristiania - Drammensbanens anleggskapital på 4.6 mill. kroner, ble 2.4 mill. skaffet til veie ved lån.

Kilde: De offentlige Jernbaner 1910-1911, NOS V, 160, Kra. 1912, s. 16.

Tabell 11.3 bekrefter det som ble sagt foran. Av de totale anleggsutgifter til jernbanene inntil 1911 på 240 millioner kroner, bidro private og kommuner med i alt 29 millioner. Det svarte til 12,2%. Andelen var noenlunde den samme for statsbaneinteressentskapene (11,7%) og for de rene statsbaner (12,6%). Den norske private og kommunale deltagelse i Hovedbanen lå litt høyere, nemlig på 17,5%.

Nå utgjør medgåtte anleggskostnader en fasit. Den uttrykker et tilbakeblikk. Hva man tegnet seg for på forhånd, derimot, viser den private risikovillighet. I markedshenseende er det denne uttrykker, kanskje like interessant. Derfor gjengir vi en oversikt fra 1895 over de kommunale og private aksjonærers andel av banenes opprinnelige aksjekapital, tabell 11.4.

Tabell 11.4 Statsbanenes og Hovedbanens passivposter for terminen 1894-1895.

Banens navn	Statskassen		Kommuner og private aksjer		Anleggslån m.m. 1.000 kr	Totale passiva 1.000 kr
	1.000 kr	prosent	1.000 kr	prosent		
Smålensbanen	23.829	84,8	4.270	15,2	1.658	29.757
Kongsvingerbanen	6.558	88,4	858	11,6	2.520	9.936
Kristiania - Drammen	1.115	51,7	1.042	48,3	4.690	6.857
Drammen - Skien	8.249	70,3	3.492	29,7	516	12.257
Drammen - Randsfjord	5.063	73,1	1.865	26,9	1.927	8.855
Eidsvoll - Selbanen	9.226	86,5	1.439	13,5	372	11.037
Hamar - Grundset	961	61,3	607	38,7	382	1.950
Grundset - Åmot	520	80,6	125	19,4	76	721
Støren - Åmot	15.002	93,2	1.091	6,8	1.639	17.732
Trondheim -Støren	3.274	84,0	623	16,0	363	4.260
Meråkerbanen	9.359	83,1	1.902	16,9	382	11.643
Jærbanen	3.820	73,3	1.381	26,7	77	5.278
Bergen - Vossebanen	7.291	72,1	2.800	27,9	145	10.236
Statsbanene	97.154	81,9	21.495	18,1	14.765	133.414
Hovedbanen	4.906	60,6	3.194	39,4	4.662	12.762
Til sammen	102.060	80,5	24.689	19,5	19.427	146.176

Kilde: De offentlige Jernbaner 1894-1895, NOS, Kra. 1896, s. 10-11.

Tabell 11.4 viser bl.a. at den lokale andel var størst for Kristiania-Drammensbanen (48,3%), fulgt av Hovedbanen (39,4%). Lavest lokal deltagelse hadde jernbanen Støren-Åmot (6,8%), og strekningen Strømmen-Kongsvingersvenskegrensen (11,6%). Med et kart foran seg vil lesere finne variasjonene rimelige. Mønstret var åpenbart at lokaldeltagelsen var høyest der utsiktene til direkte avkastning til aksjonærer var gunstigst, og lavest der utsiktene var dårligst.

Avsnittet viser ellers at lokaldeltagelse var det normale ved jernbanebyggeriet i hele tidsrommet til 1914. Det nevnes igjen i forbigående, at i spørsmålet om å bygge Hovedbanen i 1851, tok Ueland og bøndene nettopp utgangspunkt i lokalandelen til skolebevilgninger på 50%. Den gjennomsnittlige lokalandel i aksjekapitalen for jernbanene lå imidlertid på 18,1% i 1895, og på 12,2% når vi ser på medgåtte anleggsutgifter i 1910. Likevel blir en slått av sammenhengen og konsistensen i bevilgningspolitikken på de to felter.

#### Sammenfatning om investeringer 1850-1900

Vi kan nå sammenholde resultatene av vår gjennomgåelse av de statlige investeringer med våre tidligere resultater om statens inntekter, dvs. skattene. Vi reiste i innledningen av dette kapittel spørsmålet om hvorvidt aktørene opptrådte rasjonelt i den forstand at mål og midler på statsfinansenes område ble sett i sammenheng. Videre søkte vi å prøve antagelsen om territorialgruppene by og land i investeringssakene spaltet seg på en måte som svarte til spaltningen dem imellom i skattesakene. Den metode som er nyttet, nemlig analyse av tendensen i debattene jevnført med avstemminger, kan ikke gi ett enkelt svar. Når vi imidlertid ser på enkelte saker og prøver fra samme saksområder over lengre tidsrom, er det rimelig å si at de to viktigste aktørgrupper var by og land. I enkelte tilfeller, der et distrikt hadde nytte av et felles gode som oversteg dets skattedeltagelse, har vi sett eksempler på stemmehandel, hvorved to mindretallsgrupper til sammen kunne vinne frem. Eksempler på slik stemmehandel, eller "log rolling", kan iakttas både i tollspørsmål og i jernbanesaker, men de mest stabile delelinjer på statsfinansenes område, iallfall til ut i 1890-årene, gikk fortsatt mellom byene og landdistriktene. Det svarte til den territoriale oppdeling som var godtatt og implementert i 1814-Grunnloven.

Vi har tidligere (s. 215) trukket slutningen at inntektssiden, dvs. skattene, i Norges statsfinanser fra 1830-årene reflekterte landdistriktenes oppfatninger av det mest hensiktsmessige skattesystem. En slik generell konklusjon om utgiftssiden i statsfinansene kan åpenbart ikke trekkes bare på grunnlag av de investeringssakene som er gjennomgått foran. De har stort sett omfattet telegrafene, distriktslegene, fyrvesenet og jernbanene. Vi kan si at det gjennomgåtte materiale bekrefter stort sett entydig at det var landdistriktene som holdt på at investeringene, inklusiv statslån, skulle kvantumtilpasses tollene, normalt, iallfall til 1880-årene, og normalt under protester fra byenes talsmenn. Derved ble grunnlagsinvesteringene uvegerlig gjort til salderingsposter.

Konklusjonene ovenfor er videre fullt forenlig med markedsmodellen. Etter denne foretar politiske aktører i et eller annet sett av institusjoner en serie byttetransaksjoner. Tilpasningen skjedde ved at by og land kjøpte til seg størst mulig nytte i form av fellesgoder til lavest mulig deltagelse i skattekonsekvensen. Tilpasningen var merkelig stabil. Det kan henge sammen med stemmeretten og representasjonsordningen i Norge stort sett var stabil til 1897 da byarbeiderne fikk statsborgelig stemmerett. Stabiliteten hang trolig også sammen med kravet om at for å få del i grunnlagsinvesteringene, måtte distriktene yte en forholdsmessig del. For enkelte tiltak som telegrafene, virket takstene til å avstemme mediets nytte direkte for forbrukerne. Kravet gjaldt ikke bare tiden 1850-1870. Vi har sett at kravet gjaldt de fleste grunnlagsinvesteringer gjennom hele 1800-tallet. Dermed sperret systemet for gratispassasjerer og gratiskjøring. Det øker samtidig anvendeligheten av markedsmodellen. Vår tolkning er at i likhet med den rasjonering som markedets priser gir, virket kostnadsdelingen i 1800-årene mellom staten og distriktene som et rasjoneringsystem for statlige goder. Deres mengde kom ganske godt til å svare til den nytte godene hadde for grupper og regioner. Herved fremtrer bøndene i skattesaker og investeringssaker faktisk som rasjonelle aktører i markedet. Det nye var at man gikk løs på den initiale inntektsfordeling. Man gikk da fra utilsiktet redistribusjon til bevisst redistributive skatter og bevilgninger.

Under inntrykk av bøndenes økonomiske vansker i 1880-årene, modnet tanken at tilpasningen av fordeler og betaling mellom by og land måtte avtales på nytt. Det skjedde ved at det i 1892 ble utskrevet direkte skatt til staten etter den nye skattelov av 14. juni 1892, hvorved byene ble ilignet

ca. 71% av skatten i gjennomsnitt hvert år inntil 1914. Hertil kom raden av redistributive skattetiltak til fordel for landdistriktene som ble gjennomført de følgende tre år. Den tradisjonelle oppfatning at bøndene i 1800-årene var sparemenn vil ikke rokkes, men den vil omredigeres. Etter markedsmodellen fremtrer bøndene med sitt krav om at tollene skulle være rettesnor, da med lavere risikovillighet overfor fremtidige skattekonsekvenser enn byenes talsmenn, når Stortinget fastsatte tilbudet av fellesgoder i statssamfunnet inntil 1890-årene.

Da spillereglene for statsfinansene ble endret i 1890-årene, tapte systemet karakter av et marked for kollektive goder. Distriktsbidragene forsvant (veiskatten), eller de ble redusert (distriktet betalte 1/4 for landsbrukskoler mot 1/2 tidligere). Ved at aktørene mistet sansen for de statlige goders pris, dvs. deres skattekonsekvenser, ble systemet et tilsvarende mindre rasjonelt instrument for å veie offentlige goder mot private goder. Når bøndene først hadde overtrådt grensen, var det senere lett for industriarbeiderne å gjøre det.

## KAPITTEL 12

### OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Siktemålet med denne undersøkelsen har vært tosidig. En målsetting gikk ut på å begrepsbestemme og tallfeste en bestemt gruppe investeringer i norsk økonomi i et avgrenset tidsrom. Det andre formål var å prøve anvendbarheten av byttemodellen, avledet fra nyere litteratur om kollektive beslutninger, på den politiske kjøpslåing som lå bak disse investeringene.

Hva angår bakgrunnen for undersøkelsen, er det på det rene at nevnte investeringer, de såkalte grunnlagsinvesteringer, inntar en fremtredende plass i litteraturen og forskningen om økonomisk vekst. Med ett eller noen få unntak er imidlertid omfanget av dem ikke kvantifisert for 1800-årene, ei heller gir FN-landenes nasjonalregnskapsstatistikk, som også nyttes i Norge, noe direkte uttrykk for disse investeringenes størrelse. Tomrommet blir desto mer påtagelig ettersom grunnlagsinvesteringene, kalt social overhead capital i angloamerikansk litteratur, til vanlig fremstilles som nødvendige betingelser for å få til varig selvforsterkende vekst i et land. Med bakgrunn i en såpass vidtgående påstand, kunne det være bryet verdt å lete frem et tallmessig uttrykk for grunnlagsinvesteringenes omfang i ett lands økonomiske historie. Det kunne i så fall gi en første pekepinn, ikke bare på ett isolert fenomens størrelse, men kanskje danne holdepunkt for praktiske beslutninger i den aktuelle situasjon enkelte utviklingsland befinner seg i. I så fall er det ikke trivielt hvorvidt nødvendige betingelser for økonomisk selvforsterkende fremskritt skal koste 1%, 25% eller 80% av et lands samlede sparing gjennom et lengre tidsrom.

Hva ligger så i begrepet social overhead capital? En gjennomgåelse i kapittel 1 av nyere forskning om økonomisk vekst gav som foreløpig resultat at det dreier seg om en rad utgifter knyttet til opplæring, helsepleie, transport og kommunikasjon. Administrativt synes det å fremgå at tjenestene på disse områder bør gå eller må gå i regi av det offentlige. En presis avgrensning kan imidlertid ikke spores, skjønt enkelte forfattere, særlig A.O. Hirschman, René Frey, Horst Recktenwald, og P.T. Bauer, antyder visse analytiske fellestrekk ved nevnte tjenesteytelser.

Et forsøk på å bestemme begrepsinnholdet kunne ta utgangspunkt i litteraturen om kollektive beslutninger. Denne er opptatt bl.a. av spørsmål som gjelder



klassifisering av ulike goder og de institusjonelle betingelser for å få i stand fellesgoder. På en måte utgjør denne forskning et brohode. Det gir politisk teori adgang til et territorium økonomene til vanlig har vært alene om. For en historisk undersøkelse synes det en fordel: teorien kan vise hva den duger til, og virkeligheten kan mestres fordi den kan ordnes. En forholdsvis tallrik gruppe tjenester, de kollektive goder, fremtrer da med egenskaper som gjør at de må fremstilles og tilbys en bloc for alle og forbrukes i fellesskap. Deres særtrekk, enten med hensyn på fremstilling eller forbruk, antydes ved uttrykkene udelelighet, umuligheten av eksklusjon av ikke-betalende med tilhørende risiko for gratiskjøring, eksternalitet og fallende enhetskostnader i produksjonen. Sistnevnte trekk peker hen på monopolpreget som er alminnelig for tjenester på dette område. Eksternalitet spiller videre hen på at utgiftene ved å få til en felles handling, de såkalte transaksjonskostnader, normalt er store; ja, for kollektive goder så store at de ikke vil bli fremskaffet av private. Med tanke på bruk av markedsmodellen senere, utheves spesielt synspunkter i den bytteteoretiske litteratur, utledet fra den svenske økonom Erik Lindahl. Det gjelder muligheten for å beskrive kjøpslåingen om de kollektive goder i analogi til de frivillige former for bytte som finner sted i markedet for private goder.

Det neste skritt i begrepsbestemmelsen bestod i å myke opp den konvensjonelle avgrensning av ordet investering. Et holdepunkt for en slik nyorientering fant vi i forskningen omkring teorien om menneskelig kapital. Denne forskning blomstret opp i USA i 1960-årene. Det er vanlig å tilskrive oppblussingen de sovjetiske sputniker, og de amerikanske anstrengelser på å ta igjen russernes forsprang innen romforskning. Nyorienteringen satte imidlertid spor etter seg også i OECD-landene. Overalt merket man i 1960-årene ny giv i de statlige eller offentlige bevilgninger til opplæring. Tanken som ligger til grunn er den at en rekke av sivilisasjonens teknikker til å mestre den fysiske omverden, blant dem menneskelige ferdigheter, utgjør essensielt også en art kapital på linje med fysiske realkapitalgjensstander, riktignok ett trinn foran i kjeden av ferdigheter. Den skarpere internasjonale konkurransen som fulgte handelsliberaliseringen i 1960-årene, gjorde det også lettere å se at for å følge med i det internasjonale velstandskappløp, var det nødvendig å betale for ny kunnskap. Derfor burde opplæringsutgifter klassifiseres, ikke som forbruk, men som investering. Med henblikk på betingelsene for å yte noe i arbeidslivet, var det likeledes naturlig å klassifisere offentlige utgifter til alminnelig fore-

byggende helsepleie som investering. Undersøkelsen hviler på en lignende betraktning.

Det tredje trinn i begrepsbestemmelsen gjaldt da det praktiske arbeid å omgruppere enkelte offentlige utgifter i foreliggende nasjonalregnskapsstatistikk og tidsrekker for statsfinansenes ulike tjenesteetater slik at den nye grensedragnin mellom investering og konsum kommer til uttrykk. En gjennomgåelse av statsfinansiell statistikk viste at til dels betydelige omgrupperinger var nødvendige. Det gjaldt ikke bare norske nasjonalregnskapsserier, disse er jo på linje med den manual FN-landene benytter. Den inndeling av statsfinansene som her nyttes er da de fire grupper, forsvar, statsgjeld, administrasjon og grunnlagsinvesteringer. Sistnevnte gruppe omfattet de poster som historisk har vært aktuelle i norsk historie, nemlig statens utgifter til undervisning, helsepleie og samferdsel, herunder veier, post, jernbaner, havner, fyr, dampskipsfart, telegraf og telefon. I et tørt land ville vanningsanlegg utvilsomt ha kommet i stedet for enkelte av de poster som har vært aktuelle i Norge med dets klima og geografiske beliggenhet.

Det var på forhånd kjent at det foreligger forholdsvis fyldige kilder i form av offentliggjort statistikk, slik at det ville være mulig å stille sammen lengre tidsrekker for alle nevnte områder for Norges utvikling i 1800-årene. Vanskeligst tilgjengelig viste utdanningsutgiftene seg å være. Det ble også et problem at siden stat og kommuner bar utgiftene til en rekke av nevnte tjenester i fellesskap, ville det kanskje være tjenlig å utvide undersøkelsen til å omfatte hele den offentlige sektor, ikke bare den statlige. I kapittel 4 er det derfor gitt en oversikt også over kommunenes utgifter i tiden 1865-1920, som gir et grunnlag for å anslå det totale omfang av grunnlagsinvesteringene. I hovedsak er denne undersøkelsen imidlertid begrenset til den statlige sektor.

Likevel hefter det fortsatt visse uklarheter ved selve begrepet grunnlagsinvesteringer som det gjør ved tjenestebegrepet ellers. Enkelte gjelder skillelinjen mellom forbruk og investering for tjenesteytelser, andre er knyttet til den form statistikken har i foreliggende kilder, som har gjort det praktisk ugjørlig å skille mellom en brutto- og en nettoføring av enkelte tjenestegreners utgifter. Det gjelder også den aktuelle nasjonalregnskapsstatistikk. De valg som her er gjort, kan med andre ord kritiseres i begge henseender. Problemet er søkt løst på den måte at grunnlags-

investeringene kan angis som en øvre og en nedre størrelse. Med tanke på begrepets mulige praktiske anvendelse, er en viss omtrentlighet allikevel uunngåelig.

Det ligger imidlertid en oppfordring til videre forskning å finne en mer tilfredsstillende begrepsavgrensning av ordet tjenester. Det er spesielt påtrengende når snart over 60% av yrkesbefolkningen i moderne industri-land, blant dem Norge, er sysselsatt innen tjenesteyting. I denne forbindelse er også verdt å nevne at begrepet grunnlagsinvestering trolig vil forbli knyttet til en viss fase av et lands økonomiske utvikling. I denne undersøkelse er tidsavgrensningen således satt til 74 år, dvs. tidsrommet 1840-1914. Det var utvilsomt en oppbygningsfase av visse grunnleggende statsetater. Iallfall viser det seg at den største utgiftsøkning i statsfinansene i det 19. århundre nettopp gjaldt postene som her er regnet til grunnlagsinvesteringer. Etter Første verdenskrig derimot, har impulsen til veksten i statsutgiftene kommet fra økningen i utgifter til sosiale formål, altså trygder, stønader og inntektsoverføringer til husholdninger og næringer. Overføringer speiler andre problemer i industrisamfunnet. Det tyder da på at grunnlagsinvesteringene hører hjemme i en tidlig fase av industrisamfunnets oppkomst. I forbigående er det på sin plass å nevne at det konvensjonelle investeringsbegrep også er en levning fra industrialismens barndom, dengang maskiner var relativt kostbare og arbeidskraften var billig, tallrik og ufaglært.

Det fjerde trinn i begrepsavgrensningen er lagt til eget kapittel, kapittel 2. Kapitlet gjennomgikk kilder fra 1800-tallet. De gav innblikk i argumentasjonen og ordbruken hos politikere og andre som var engasjert i bevilgninger til grunnlagsinvesteringer. I neste omgang ville kunnskap herom gjøre det mulig å fastslå hvorvidt aktørene den gang tenkte på samme måte som de hypotetiske nyttemaksimerere man opererer med i teorien om kollektive goder. Hvis det forelå store uoverensstemmelser, ville det, iallfall i en historisk undersøkelse, være ufruktbart å bruke moderne redskap, for teorien ville gi oppfordring til anakronistiske eller meta-historiske forklaringer. Hvis derimot det kognitive samsvar var tilfredsstillende, forelå den mulighet at moderne teori om kollektive goder kunne brukes til å analysere aktørenes faktiske hensikter. Dermed kunne teorien være noe mer enn et heuristisk hjelpemiddel til å ordne fremstillingen. Den kunne i stedet være utgangspunkt for en rekonstruksjon og en analyse av historiske motiver som kunne forklare hvorfor utbyggingen av grunnlagsin-

vesteringene skjedde i akkurat de former den skjedde, snarere enn i andre former.

Tekstanalysen hadde også til hensikt å rydde av veien enkelte misforståelser som synes å ha festnet seg om den økonomiske liberalismes teori og praksis i norsk historie på 1800-tallet. Det er ønskelig at man blir kvitt forestillingen om at statlig deltagelse i utbygging av jernbanene og andre samferdselstjenester stod i strid med laissez-faire-filosofien i 1800-årene. Når denne tanke oppgis, er det adgang til å tolke statlig deltagelse i utbyggingsoppgavene på nytt. Gjennomgåelsen av det norske kildestoffet gav som resultat at de politiske aktører i 1800-årene må sies å ha vært fullt fortrolige med de sentrale egenskaper ved kollektive goder, slik de fremstår i moderne økonomisk teori, blant dem udelelighet, eksternaliteter, umuligheten av eksklusjon med risikoen for gratispassasjerer og produksjon med fallende gjennomsnittskostnader. Det trekkes enkelte paralleller til franske og engelske miljøer. Åpenbart var de norske tenkemåter allmenne i tiden.

Kildegrunnlaget og behandlingen av det er beskrevet i kapittel 3. Den statistiske del av undersøkelsen er gjennomgått i kapittel 4. Denne del av undersøkelsen gav enkelte resultater som forholdsvis er enkle å sammenfatte.

- 1) Hva angår de absolutte tall, utgjorde grunnlagsinvesteringer til helsepleie, undervisning og samferdsel 8.6 mill. kroner 1865-74, mot 16.2 millioner 1885-94, en dobling på tjue år, og 47.8 millioner i tiåret 1905-14. Det svarer til en tredobling i den følgende tjueårsperiode. Tallene forteller om en viss akselerasjon. Nevnte statsoppgaver var også det sterkeste vekstavsnitt av statens virksomhet i 1800-årene. Holder vi for øye tiden 1835-1914, var de årlige vekst-rater for hovedpostene følgende: forsvar 3,1% årlig vekst i gjennomsnitt, statsgjelden 2,9%, sivil administrasjon 3,6% mot grunnlagsinvesteringene 5,3%.
- 2) Grunnlagsinvesteringene er først søkt dimensjonert gjennom sammenligning med de samlede utgifter. De utgjorde opp mot 15% av statsutgiftene før 1850, men økte til 26% i 1870-årene. Deres andel flatet senere ut på noe over 30% av statsutgiftene i tiden frem til 1914.
- 3) Vi har også sett på landets bruttoinvesteringer under ett. Alt etter hvor fornuftig disse ble satt inn, virket de bestemmende på det økonomiske

potensiale i fremtiden. Statens grunnlagsinvesteringer svarte til 13,4% i gjennomsnitt av de totale bruttoinvesteringer når tidsrommet 1865-1914 sees samlet. Andelen var ellers klart stigende i periodens første tiår, men hadde flatet ut i tiårene før 1914 på rundt 17%. Når de kommunale investeringer også tas med, utgjorde de samlede grunnlagsinvesteringer 24% i gjennomsnitt av bruttoinvesteringene i tiden 1865-1899. I 1910 lå de på 31%.

- 4) En tredje målestokk er nasjonens samlede verdiskaping, uttrykt ved bruttonasjonalproduktet. Statens grunnlagsinvesteringer var i sammenligning 1,5% i 1865-1874 mot 3,3% i tiåret 1905-14. Andelen var 2,4% i gjennomsnitt i tiden 1865-1914. Når også kommunene trekkes inn, blir gjennomsnittet 3,3%. Også her registreres en akselerasjon i grunnlagsinvesteringene. Deres vekstrate var 4,4% i årlig gjennomsnitt i perioden 1865-1914, mot 2,5% for brutto-nasjonalproduktet og 3,3% i årlig gjennomsnitt for bruttoinvesteringene. Tallene gjelder statens investeringer.
- 5) Hva angår sammenhengen mellom grunnlagsinvesteringer og økonomisk vekst, kan grunnlagsinvesteringene under visse forutsetninger, bl.a. om avkastningsrate og elastisk arbeidskrafttilbud, ansees som et mål for statens direkte bidrag til økonomisk vekst. I gjennomsnitt bidrog da disse med 13,4% av en langsiktig vekst i bruttonasjonalproduktet på 2,1% årlig i tiden 1865-1914.

En vurdering av resultatene må ta hensyn til forskjellene i definisjoner. Grunnlagsinvesteringer omfatter en rad tjenester ut over investeringer i fysisk kapital. I nasjonalregnskapsstatistikken er investering begrenset til fysisk kapital alene. Forholdet mellom de to investeringsbegreper er anslått i tabell 10.7. Etter denne var forholdet mellom grunnlagsinvesteringer og det konvensjonelle bruttoinvesteringsbegrep omtrent som 4:1 i tiden 1865-1899. Forholdstallet var ellers nokså stabilt i hele perioden. Med visse forbehold kan da prosentmålene gjengitt foran, tjene til å illustrere den omtrentlige størrelse grunnlagsinvesteringene hadde i tiden 1865-1914.

Under visse betingelser knyttet til arten av teknologi, priser og definisjoner, kan man da si at utbyggingen av de kollektive tjenester og kapitalanlegg vil, når man sammenligner med bruttonasjonalproduktet, koste noe

mellom 1,5% og 3,3% over et tidsrom på bortimot 50 år, og noe mellom 20% og 30% av bruttoinvesteringene i et lignende tidsrom. Kostnadsoverslaget gjelder da kun Norge riktignok, og må tas med forbehold. Det ville i neste omgang være ønskelig å overføre synsmåter fra denne undersøkelsen på andre tilfeller med sikte på å skaffe til veie flere anslag over størrelsen på grunnlagsinvesteringene i et visst innledende tidsrom. Først da kan man si noe generelt om hva kollektivoppgavene, som er nødvendige for produksjonen av privatgoder i en markedsøkonomi så vel som i en sosialistisk økonomi, skal koste nykommere i nasjonenes rekke.

Som opptakt til en analyse av utviklingsmønsteret i de statlige grunnlagsinvesteringer har vi i kapitlene 5 og 6 gitt en beskrivelse av oppbygningen av statens tjenesteytelser til utdanning, almen helsepleie, transport og kommunikasjoner. Formålet var ikke å gi noen bred skildring av disse områder, men å få frem de sider ved dem som gjør dem interessante i økonomisk litteratur. Kostnadsordningene er spesielt uthevet. Enkelte paralleller trekkes til utviklingen på disse områder i Sverige og Danmark.

Utviklingsmønsteret i de kollektive investeringer staten stod for er her sett i sammenheng med bevegelsene i utenrikshandelen og den politiske tilpasning til vekslinger i denne.

Den største post, jernbanene, ble for om lag 90% vedkommende finansiert gjennom lån opptatt i utlandet i tiden 1851-1912. Lånene fant sted vesentlig i 1850-, 1870- og fra 1890-årene. Investeringene lå nede i 1860-årene og i 1880-årene. Mønsteret er ekko av utenrikskonjunktorene. Det hersket ingen tvil om dette i samtiden. Lignende vekslinger forplantet seg fra tollinntektene til de øvrige grunnlagsinvesteringer. Dette er spesielt dokumentert for fyrvesenet, telegrafene og distriktsleger. Sammenligninger mellom vekstratene for tollinntektene og statens utgifter, gir en tallmessig bekræftelse på samspeillet. I hovedsak var statens investeringer salderingsposter. Evnen til å importere varer og kapital fra utlandet, var bestemt av Norges evne til å eksportere tilstrekkelig til via tollene, dvs. importen, å gjøre staten i stand til å betale renter og avdrag på statslånene.

Utenrikshandelen var svær, alene eksporten var 28,5% av bruttonasjonalproduktet i 1865-1874, mot 33,6% i tiåret 1905-1914.<sup>1)</sup> Grunnlagsinves-

---

1) Juul Bjerke, Langtidslinjer, tabell 27, s. 60.

teringene skjedde derfor relativt raskt fordi utenrikshandelen var såpass omfattende. Norges åpne økonomi var da gunstig for den økonomiske fremgang. Utenrikshandelen blir derfor nøkkelen til suksess. Den moderne sektor av økonomien slapp å gå til skattekrig mot den tradisjonelle agrarsektor - det vanlige i utviklingsland, blant dem Sovjetsamveldet -, for å finansiere grunnlagsinvesteringene. Gjennom eksporten av varer og skipsfartstjenester til den internasjonale økonomi og budsjettmessige nøkternhet, ble landet kredittverdig på de private kapitalmarkeder ute, og ved hjelp av utenlandskapital kunne Norge på den måten forholdsvis raskt bygge ut grunnlagsinvesteringene. Slik unngikk landet det vanlige alternativ å måtte gå til en senkning av konsumet for å skaffe midler til utbyggingen med de sosiale redsler vi hører om fra enkelte andre lands historie i nyere tid. Slik unngikk landet også det tredje alternativ, å bli hengende i utviklingens bakevje, for fattig til å bli kredittverdig, og ute av stand til å tappe agrarsektoren gjennom beskatningen. Sistnevnte punkt bygger bro over til den politiske tilpasning.

Kapitlene 7, 8 og 9 analyserte utviklingen av noen sider av skattesystemet i Norge i 1800-årene, herunder vedtaket om å oppheve direkte skatter til staten i 1837, tollskattenes fordeling på by og land, landdistriktenes oppslutning om tollbeskatning i de neste 55 år, og fordelingen på by og land av den nye direkte skatt på formue og inntekt til staten som kom inn som supplerende skattekilde i 1892. Kapitlene 10 og 11 gjennomgikk statens utgifter til grunnlagsinvesteringer. Resultatene er sammenlignet med resultatene av analysen av skattesystemet. Slutningen er at investeringsmønsteret i det store og hele må sies å være tilpasset landdistriktenes, det vil si flertallets, oppfatning av de statlige goders nytte sammenlignet med alternative private goder. Tilpasningen innebar at bøndene ble en privilegert skattegruppe etter 1836, det var iallfall betydningsfullt i samtiden. Tilpasningen innebar også at bøndene forble en svakt privilegert gruppe etter 1892. Vurderingen legger spesiell vekt på det faktum at distriktene knesatte felles, ikke ulik, skattegrense for skatteutmålingen, men ulik, ikke felles, inntektsgrense for tildeling av stemmeretten i henholdsvis 1892 og 1884.

Større generell interesse har imidlertid de institusjoner og de kjøpslåingsprosedyrer som filtrerte ønskemål om grunnlagsinvesteringene. Vi har argumentert for at forhandlingene på dette område virket til å rasjonere midlene omtrent som prisene på markedet for private goder. Når en løpende

institusjonell avveining mellom private og kollektive goder var mulig i Norge den gang, skyldtes som vi har sett, dels arten av velgerønsker, dels representasjonsordningen, men også to langtverkende normer som det bevilgende statsorgan, Stortinget, frivillig underkastet seg gjennom hele den undersøkte periode. I statsfinansiell sammenheng må således landets velgere sies å ha utgjort to stabile grupper, byene og landdistriktene. Representasjonsordningen til Stortinget med 2/3 fra landet og 1/3 av representantene fra byene, var også stabil. Inntil 1890-årene unngikk politikerne at skattene til staten bevisst ble innsiktet på inntektsomfordeling mellom regioner og husholdninger. Endelig krevde tiden lokal deltagelse i utgiftene til de fleste grunnlagsinvesteringer.

Med bakgrunn i bytteteoretiske synspunkter kan da tilpasningen av bevilgningene til tollbeskatningen tolkes som utfall av en kjøpslåingsprosess hvorved byene (mindretallet) og landdistriktene (flertallet) byttet til seg størst mulig av de offentlige goder med lavest mulig skattedeltagelse, ut fra en forestilling om å maksimere nytten av knappe midler, og uten å trekke inn i kjøpslåingen partenes opprinnelige formuesposisjon. Etter dette bytteresonnement blir de to langtverkende normer også rimelige. Kravet om lokal kostnadsdeltagelse sikret da at de knappe midler ble effektivt brukt, det vil si, at deres grensenytte ble mest mulig lik i alle anvendelser. Da hindret man risikoen for gratiskjøring. Det er tolkningen i denne undersøkelse. Den ligger også trygt forankret i datidens økonomiske liberalisme. Tanken var alminnelig, som for eksempel da Stortinget i 1869 kritiserte kommunene for å spekulere i det gratisgode distriktslegene representerte for kommunene. Distriktsbidrag betydde en automatisk skatterisiko for tingmennene selv, derfor gjaldt det å veie de kollektive goders nytte, og systemet tillot slik veining.

Den andre norm at en opprinnelig inntektsfordeling skulle være ukrenket, får sin bekreftelse i det faktum at redistributive statsskatter ble holdt utenfor til ut i 1890-årene. Det var slett ikke selvfølgelig. "Skatteplyndring" via progressiv beskatning var stilt opp i programpostene i Marx' og Engels' Kommunistiske Manifest i 1848. Som gårdbruker Ole Lindstøl sa i Lagtinget i 1880: "Nu er det jo saa at Landrepræsentanterne har Magten her i Storthinget." Bevisst redistribusjon til landdistriktenes fordel var altså en fullt legal mulighet da Stortinget det året hadde vedtatt lov av 19. juni 1880 om inntektsskatt til staten etter prosentsystemet. Muligheten var også tilstede i 1860-årene, da en annen skattelovsbetenk-



ning om inntektsskatt til staten, også utformet etter prosentsystemet, verserte i Stortinget. Tiltak for å hindre skatteoverveltning fra landeiendom til andre former for formue og inntekt merkes også i kommunebeskatningen mot slutten av 1880-årene. Det signaliserte dels den gamle konflikten mellom by og land, dels den nye konflikten mellom rik og fattig. Stortinget vedtok i 1891 regler om nye yttergrenser for hvor stor del av kommuneskatten som skulle kunne lignedes på formuesinntekter.<sup>1)</sup> Men bevisst redistribusjon ble altså holdt på is til 1890-årene.

Den enkleste forklaring på slikt måtehold i bruk av makt er at Stortingets flertall ikke nyttét flertallets muligheter fordi man ikke godtok redistribusjon. Tilsiktet inntektsomfordeling via skattene ble iverksatt først etter at ett syn på en opprinnelig kontrakt var oppgitt til fordel for et annet syn. Vi knytter en kommentar til dette punkt. Tolkningen vil innebære en avvisning av den regelskeptisisme som er alminnelig utbredt i vår tid, hvoretter lovmakerne ikke er bundet av de normer de beslutter for andre. Tvertom gir skattesystemets utvikling i 1800-årene en viss indikasjon på at aktørene frivillig lot seg binde av en tidligere abdikasjonsakt om maktbruk, iallfall gjennom et lengre tidsrom.<sup>2)</sup> Vilkårsløs binding på politiske organers handlefrihet var jo heller ikke noe poeng for konstitusjonsmakerne i 1814. En lignende motstand mot et nytt regime var det at Sverdrups jernbaneplan, fremlagt 1875, ikke vant flertall. Istedet fastholdt Stortinget ordningen med distriktsbidrag til jernbaner ut århundret. Det tolkes som frivillig binding i henhold til tidligere vedtatte spilleregler.

Analysen av mønsteret i utgiftene og inntektene i landets statsfinanser har, som nevnt, basert seg på nyere bytteteoretiske synspunkter. Forskningen omkring de kollektive beslutninger virket tillokkende bl.a. fordi den synes å utgjøre et skjæringspunkt mellom økonomikk og historie. De

---

1) Ved lovendring 30. mai 1891 av landkommunenes skattevesen av 15. april 1882, § 31, fastsettes det at: "på formue må ikke lignedes mer enn 1/30 og ikke mindre enn 1/70 av den skatt som lignedes på et like stort beløp av inntekt".

Ot. 15. april 1891, s. 290-307.

Norsk Lovtidende 1891, 2. avd., s. 304.

2) Sml. F. Sejersteds diskusjon om regelskeptisisme og maktbruk i hans art. "Rettsstaten og den selvdestruerende makt. - Noen refleksjoner over det 19. århundres embedsmannsstat", i Om staten, red. R. Slagstad, Pax 1978, s. 76.

tallmessige resultater er imidlertid uavhengig av den tolkning man anlegger. Andre forklaringer enn de som her diskuteres er altså fullt mulige. Teorien om at politiske prosesser kan beskrives på en realistisk måte som en rad bytteoppgjør mellom rasjonelle, egoistiske aktører om gjensidige fordeler, fanger i utgangspunktet neppe opp alle former for politisk makt. Det er heller ikke nødvendig for dens anvendelse. Oppfatningen her er at for begrensede områder kan den gi enhetlig ordbruk og fasthet i perspektiv. De sentrale resultater om bevilgningenes avstemming til et gitt skattegrunnlag, er da, stort sett, forenlige med de prediksjoner som teorien gir.

Byrepresentantene Baggers og Parnemanns forslag  
for Stortinget 1851 om å gjeninnføre land- og kjøpstadskatten

Til  
Stortinget

Under Erkjendelse af Tidens uafviselige Krav paa og Nødvendighed af at Indførselstolden paa flere forskjellige Nødvendighedsartikler og Udførselstolden paa Trælaster og Fiskevarer enten aldeles ophører eller i det mindste betydeligen nedsættes, hvorom nogle Forslag allerede ere og flere visseligen senere vilde fremkomme, men tillige i Frygt for at disse Forslag ogsaa denne Gang blive forkastet af den vægtige Grund, at Statens Fornødenheder ikke tillader deres Antagelse, føler vi, der erkjende Vanskeligheden i at paavise nye Skattspecies og med mange Medborgere beklage 4<sup>de</sup> overordentlige Storthings Beslutning om Ophævelse af Land- og Kjøbstadskatten, os forpligtet til at foreslaa denne Skat igjen indført, i hvorvel vi indrømme at en Skat paa Indkomst og Næring langt ville være at foretrække, men en saadan maatte baseres paa en særlig Lov, hvis Indarbeidelse vilde kræve store Forberedelser.

Vi antager at de flere Toldnedsættelser minst ville formindske Toldindtædterne med et par hundrede Tusind Species, paa samme Tid som det projecterede Jernbaneanlæg, hvis det bliver besluttet, betydeligen vil forøge Statens aarlige Udtællinger, Udtællinger som den arbejdende Klasse og Fattigdommen dog allermindst burde bebyrdes med, - og vi anser det derfor fornødent at der i Budgetterminen for 1<sup>ste</sup> Juli d.A. til 1. Juli 1854 mindst opkræves som Land- og Kjøbstadskat aarlig 150 000 Species. Thi giver vi os den Frihed at foreslaa, at der i Budgetterminen fra 1. Juli d.A. til 1. Juli 1854 aarligvis opkræves som Land- og Kjøbstadskat 150 000 Species, hvoraf 120 000 Species fordeles paa Rigets Matrikelskyld overensstemmende med Bestemmelserne i Loven om Skattevæsenet af 26. August 1833 § 8, hvorimod de øvrige 30 000 Species fordeles mellom Rigets Kjøb og Ladesteder efter det motiverende Forhold som er opstillet i den Tabel, der ledsager Hans Majestets naadigste Proposition af 14.d.M. til Lov angaaende Veivæsenet, samt forøvrigt blive at fordeles overensstemmende med Forskrifterne i forannævnte Skattelovs 7<sup>de</sup> §.

Da dette vort Forslag er fremkaldt af temporair Nødvendighed og i henhold til overstaaende Antydning, skulle vi tillige tillade oss at foreslaae at Storthinget beslutter Regjeringen anmodet om at lade udarbeide til Forelæggelse for 14<sup>de</sup> ordentlige Storthing Forslag til Lov om Nærings- og Indkomstskatt.

Christiania den 28<sup>de</sup> Februar 1851

Herman Bagger  
Representant fra Skien

Jacob C. Parnemann  
Representant fra Brevik

Indkom til Storthinget den 28. Februar 1851

Saxlund  
f.t. Sekretair

TABELLER

Tabell I Statsutgifter til opplæring 1816-1876  
Løpende priser i kroner

	Universitet, lærde skoler, landbruks- + skoler m.m.	Opplysnings- vesenets Fond	Nordlandske Kirke- og Skolefond	Totale stats- gifter til utdanning	Stats- fonds alene
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1816	27.900			27.900	
17	56.976			56.976	
18	28.164			28.164	
19	38.348			38.348	
1820	48.000			48.000	
21	135.036			135.036	
22	168.716			168.716	
23	135.556			135.556	
24	173.936			173.936	
25	197.836	5.360 <sup>1)</sup>		203.196	5.360
26	161.320	6.600		167.920	6.600
27	184.740	13.492		198.232	13.492
28	170.704	7.300		178.004	7.300
29	218.722	12.040		230.762	12.040
1830	192.056	22.016		214.072	22.016
31	206.656	18.564		225.220	18.564
32	202.364	23.404		225.768	23.404
33	199.964	23.600		223.564	23.600
34	193.256	25.516		218.772	25.516
35	167.108	64.016 <sup>2)</sup>		231.124	64.016
36	187.668	41.080 <sup>2)</sup>		228.748	41.080
37	210.000	50.200 <sup>3)</sup>		260.200	50.200
38	225.044	60.000 <sup>3)</sup>		285.044	60.000
39	139.404	80.000		219.404	80.000
1840	154.184	120.000		274.184	120.000
41	130.236	120.000 <sup>4)</sup>		250.236	120.000
42	140.344	140.000 <sup>4)</sup>		280.344	140.000
43	188.012	140.000		328.012	140.000
44	181.716	140.000 <sup>5)</sup>		321.716	140.000
45	178.352	158.000 <sup>5)</sup>		336.352	158.000
46	217.280	158.000 <sup>6)</sup>		375.280	158.000
47	260.684	128.380 <sup>6)</sup>		389.064	128.380
48	196.008	140.488	40.000 <sup>7)</sup>	376.496	180.488
49	274.928	169.276	40.000	484.204	209.276

Tabell I Statlige utgifter til opplæring 1816-1876  
(forts.) Løpende priser i kroner

	Vitenskap, kunst,land- bruksskoler, m.m. Indu- stri og teknikk (1)	Opplysnings vesenets Fond (2)	Nordlandske Kirke- og Skolefond (3)	Tilskudd fra statsbud- sjettet til Oppl.- ves. Fond (4)	Totale statlige utgifter til underv. (5)	Netto stats- fonds alene (med fradrag av 4. post) (6) (=2+3)-4
					(=1+2+3)-4	1.000 kroner
1850	231.720	166.716 <sup>9)</sup>	51.560 <sup>8)</sup>	-	449.996	218
51	219.040	183.472	47.328 <sup>10)</sup>		449.840	231
52	205.000	214.972	51.332		471.304	266
53	197.040	245.352	51.724		494.116	297
54	169.080	258.040	47.968		475.088	306
55	302.160	235.636	55.332		593.128	291
56	288.400	246.900	49.320		584.620	296
57	364.840	295.432	48.752		709.022	344
58	315.440	381.480	60.720		745.672	442
59	374.040	386.292	65.820		826.152	452
1860	379.600	380.348	65.180		825.128	446
61	483.200	404.696	59.348		947.244	464
62	665.040	439.276	53.368		1.157.684	493
63	514.320	509.628	54.076	84.500 <sup>11)</sup>	993.524	479
64	604.600	500.968	66.532	86.000	1.085.828	482
65	546.840	461.224	82.216	86.000	1.004.280	457
66	638.760	506.772	72.836	143.000	1.075.368	437
67	683.360	463.540	98.896	162.000	1.083.796	400
68	635.280	436.060	80.144	162.000	989.484	354
69	607.240	517.676	62.100	145.480	1.041.536	434
1870	522.280	520.400	57.860	140.000	960.540	438
71	549.160	525.672	58.888	140.000	993.720	445
72	604.040	483.696	66.180	140.000	1.013.916	410
73	754.960	532.264	74.192	156.000	1.205.416	450
74	685.200	701.368	84.552	234.000	1.237.120	552
75	874.000	857.644	79.608	384.000	1.427.252	553
76	1.352.000	1.048.292	80.000	682.000	1.798.292	446

+ Årene 1816-47 i Tvethe, årene 1848-49 i statsregnskapene, år 1850-76 i Oversikt over Kgr. Norges Finantser 1850-1876, s. 12-13. Merk at tallene inkluderer utgiftene også til landbruksvesen, vesentlig skoleutgifter, samt småklatter til håndverksstipendier m.m. ført i egne kolonner i kilden.

- 1) Årene 1823-35 iflg. regnskap: SF 1836, St. 7. juli, s. 61 detaljert tabell for utgiftsanvendelsene.
- 2) År 1836-37 fra SF 1839, Ot. 19. juni, s. 916 iflg. regnskap.
- 3) År 1838-41 er interpolert.
- 4) Gjelder St. budsjettbeslutning i SF 1842, St. 20. mai, s. 140.
- 5) Gjelder St. budsjettbeslutning i SF 1845, St. 26. august, s. 66-68.
- 6) SF 1851, del 6, Statsrevisjonen. Antegnelser til Oppl.vesenets Fonds Regnskap for 1847, (Understøttelsesfondet, 8. post). Dette år er første gang Oppl. Fond opptrer med sine reviderte regnskaper i St.Forh.
- 7) Iflg. St.bevilgn. for 1848-51, SF 1848, Del 4, St.prp. nr. 71, s. 12-13, St.Innst. nr. 152, Del 6, s. 711.
- 8) Etter Statsrevisjonen SF 1851, del 6. Nordl. Kirke- og Skolefonds regnskap.
- 9) Årene 1850-1876 fra statsregnskapene, fondets regnskaper.
- 10) Årene 1850-1876 fra statsregnskapene, fondets regnskaper.
- 11) Statsregnskapet.

Tabell II Statens grunnlagsinvesteringer 1825-1914 i løpende (nominelle) kroner

	Undervisning	Helsepleie	Havne- og Fyrvesen	Postvesen	Dampskipsfarten	Veier	Samlet grunnlagsinvesteringer 1.000 kr
1825	203.196	126.496	213.132	136.052			679
26	167.920	197.012	1.980	155.836	392.352		919
27	198.232	83.768	4.028	132.148	64.748	4.000 <sup>3)</sup>	487
28	178.004	86.496	172.600	165.436	129.292	13.020	745
29	230.762	130.720	79.384	138.064	77.824	3.248	660
1830	214.072	73.600	101.500	156.824	131.000	5.328	682
31	225.220	194.696	68.528	165.260	99.388	6.076	759
32	225.768	324.552	112.388	173.196	62.476	19.948	918
33	223.564	230.740	59.004	144.724	70.032	34.264	762
34	218.772	141.760	32.892	145.552	79.336	12.008	630
35	231.124	83.432	72.932	174.784	125.552	6.380	694
36	228.748	75.644	90.140	162.348	78.480	24.188	660
37	260.200	121.028	88.700	202.600	314.104	42.812	1.029
38	285.044	109.028	106.312	187.536	163.464	92.924	944
39	219.404	84.116	276.588	193.708	122.552	92.000	989
1840	274.184	93.840	133.296	199.260	302.908	184.268	1.191
41	250.236	95.080	156.336	340.276	253.532	281.420	1.377
42	280.344	93.196	113.904	342.996	370.556	263.700	1.465
43	328.012	99.200	300.148	332.720	348.428	192.788	1.601
44	321.716	102.280	262.208	359.836	252.272	189.868	1.488
45	336.352	155.628	106.172	371.352 <sup>1)</sup>	290.488	181.800	1.442
46	375.280	159.516	131.672	371.744 <sup>1)</sup>	405.380	176.288	1.620
47	389.064	179.836	139.740	298.552	369.996	88.824	1.460
48	376.496	148.576	129.916	325.116 <sup>2)</sup>	398.868	80.000	1.459
49	484.204	302.036	142.216	363.188 <sup>2)</sup>	426.920	80.000	1.799
1850	449.996	265.920	136.200	444.760	650.400	78.680	2.026

Tabell II Statens grunnlagsinvesteringer 1825-1914 1000 kroner. Løpende priser (forts.)

	Undervisning inkl. stats- fonds	Helsepleie	Havner og Fyrvesen m.m.	Postvesenet	Dampskipsfart	Veier	Telegraf	Jernbaner	Samlet til grunnlagsinvest- eringer
51	450	333	139	356	484	130 <sup>4)</sup>		1.493	3.385
52	471	408	410	357	556	101		1.840	3.783
53	494	325	405	454	510	112		696	2.996
54	476	442	375	558	1.090	324	39	801	4.105
55	593	467	348	493	1.229	558	328	15	4.031
56	585	370	398	516	1.652	463	177	0	4.161
57	709	700	422	1.127	1.114	807	746	13	5.638
58	746	654	422	709	1.166	819	662	145	5.323
59	826	611	540	773	1.104	738	439	2.232	7.263
1860	825	567	371	780	829	897	94	2.520	6.883
61	947	586	310	810	935	190	767	2.348	6.893
62	1.158	541	242	811	935	305	371	1.608	5.971
63	994	643	427	832	806	205	495	1.120	5.522
64	1.086	600	432	842	802	212	393	2.704	7.071
65	1.004	668	344	805	692	132	340	1.312	5.297
66	1.075	616	613	824	836	213	764	1.288	5.616
67	1.084	678	518	979	733	242	671	1.232	6.137
68	989	776	410	950	674	263	790	385	5.237
69	1.041	780	456	975	655	301	1.100	187	5.495
1870	961	716	392	1.006	661	280	775	430	5.221
71	994	806	364	1.123	488	277	610	1.148	5.810
72	1.014	701	393	1.292	387	302	728	1.368	6.185
73	1.205	690	521	1.383	498	388	814	4.860	10.358
74	1.237	720	804	1.427	574	598	1.024	7.160	13.544
75	1.427	1.023	936	1.596	538	749	1.527	9.200	16.988



Tabell II Statens grunnlagsinvesteringer 1825-1914  
(forts.) 1000 kroner. Løpende priser

	Undervisning	Helsepleie	Havner og Postvesenet	Dampskipsfart	Veier	Telegraf	Jernbaner	Samlet grunnlagsinvesteringer
76	1.798	995	958	1.478	666	964	12.352	20.563
77	2.000 <sup>5)</sup>	1.198	858	1.198	663	864	14.478	22.462
78	2.000 <sup>6)</sup>	1.205	928	1.602	748	656	11.700	19.820
79	2.081	1.153	921	1.764	440	569	7.979	15.923
1880	2.217	1.595	987	1.871	442	391	6.234	14.711
81	2.269	1.617	1.044	1.881	403	382	6.627	15.234
82	2.308	1.743	1.060	1.968	402	389	3.255	12.152
83	2.271	1.535	1.420	2.075	391	918	1.288	10.941
84	2.380	1.471	1.150	2.155	408	1.046	281	10.086
85	2.463	1.548	1.178	2.220	388	1.109	280	10.322
86	2.527	1.550	1.264	2.408	387	1.062	243	10.824
87	2.571	1.602	1.131	2.470	425	1.048	100	10.888
88	2.620	1.585	1.096	2.474	437	1.101	0	10.829
89	2.901	1.703	1.430	2.530	483	1.195	100	12.041
1890	2.556	1.968	1.066	2.663	736	1.328	2.100	14.385
91	3.180	1.792	1.430	2.969	748	1.339	700	14.177
92	3.609	2.219	1.631	3.140	771	1.478	3.300	17.956
93	3.885	2.276	1.610	3.415	811	1.518	6.500	21.876
94	3.942	2.450	1.674	3.515	861	1.519	4.900	20.824
95	4.433	2.534	1.945	3.614	904	1.927	4.103	21.546
96	5.163	2.631	1.787	3.741	923	2.048	3.483	21.895
97	4.976	2.773	1.731	3.992	942	2.263	4.021	22.711
98	5.443 <sup>7)</sup>	2.894	1.896	4.362	1.102	3.140	5.159	26.361
99	5.245	2.231	1.611	3.444	832	2.898	5.710	23.655
1900	5.823	3.161	2.096	4.969	1.175	7.118	11.990	38.674

Tabell II Statens grunnlagsinvesteringer 1825-1914  
(forts.) 1000 kroner. Løpende priser

	Undervisning	Helsepleie	Havner og Fyrvesen	Postvesenet	Dampskipsfart	Veier	Telegraf	Jernbaner	Samlet grunnlagsinvesteringer
1901	6.999	3.220	1.949	5.086	1.216	3.951	2.404	11.231	36.056
02	7.019	3.224	2.203	5.267	1.248	3.738	2.411	8.929	34.039
03	6.902	3.118	1.909	5.426	1.243	3.215	2.315	7.058	31.186
04	6.887	3.243	1.868	2.292	1.223	3.149	2.292	7.501	28.455
05	7.052	3.301	1.687	5.637	1.220	3.134	2.206	7.906	32.143
06	7.119	3.337	1.830	5.774	1.220	4.452	2.207	7.259	33.198
07	7.703	3.445	2.071	6.161	1.354	3.961	2.133	7.976	34.804
08	8.955	4.707	2.555	8.017	1.910	5.507	3.238	9.219	44.108
09	9.066	3.793	2.226	5.007	1.597	5.018	2.517	6.310	35.534
1910	10.612	3.808	2.304	7.659	1.663	5.647	2.702	5.176	39.571
11	10.790	4.384	2.293	8.081	1.756	7.380	2.658	7.984	45.326
12	12.148	4.871	2.718	8.854	2.017	7.893	2.877	6.330	47.708
13	12.386	4.994	2.842	9.635	2.096	10.596	3.158	12.200	57.907
14	11.987	5.712	2.802	10.049	2.418	9.399	3.438	14.000	59.805

For årene 1825-1845 er tallene fra Tvethe. Undervisningsutgiftene er spesielt beskrevet. For årene 1846-1849 er tallene stort sett trukket ut fra statsregnskapene. Punktene nedenfor gjelder enkelte detaljer ved tallene.

- 1) Årene 1846-48 fra Statsregnskapet, SF 1851, Del 6, Extract, anm.b, s. 7, s. 8.
- 2) År 1849 fra Statsregnskapet, SF 1854, Del 5, Extract, s. 11.
- 3) Tallene fra Tvethe, s. 247. Årene 1825-47 statens forskudd som iflg. Veiloven 1824, senere ble refundert gjennom matrikkelskatt. Årene 1848-49 er interpolerte tall, mens 1850 fra Oversigt over Kgr. Norges Finantser 1850-76.
- 4) Årene 1850-1876 Statens utgifter, inkl. bidrag til Veifondet, iflg. Veiloven av 1851. Veifondet kom inn på statsregnskapet i 1883. Det vil si at utgiftene her utgjør ca. 2/3 av de samlede utgifter til veier i statens regi til ca. 1880.
- 5) År 1877 og 1878 er interpolert.
- 6) F.o.m. 1878 er regnskapsterminen 1. juli - 30. juni. År 1878 er da 1878/79 osv. Halvåret 1. januar 1878 - 30. juni 1878 er utelatt i tabellen. Fom. 1879 er tallene fra Beretning om Skolevæsenets Tilstand, NOS, årlig publikasjon.
- 7) Terminen endret. Tallet gjelder 1. juli 1899 - 31. mars 1900, altså 3/4 år. F.o.m. 1900 må tallet leses som 1. april 1900 - 31. mars 1901.

Tabell III Statsutgiftene etter art. Bruttoregnskap 1825-1914  
1000 kroner. Nominelle beløp\*

	Forsvar	Statsgjeld	Admini- strasjon	Grunnlags- investeringer	Totale statsutgifter
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1825	2.940	1.456	3.730	679	8.805
26	2.024	1.347	5.259	919	9.549
27	3.355	1.324	3.937	487	9.103
28	3.479	2.844	2.061	745	9.129
29	3.520	1.607	4.030	660	9.817
1830	2.908	1.418	4.150	682	9.158
31	3.101	1.378	3.752	759	8.990
32	3.029	1.409	4.482	918	9.838
33	2.957	1.402	4.933	762	10.054
34	2.973	9.141	4.748	630	17.492
35	2.914	1.749	4.639	694	9.996
36	2.945	2.248	4.784	660	10.637
37	3.246	837	4.766	1.029	9.878
38	3.857	820	5.420	944	11.041
39	4.249	824	5.658	989	11.720
1840	5.020	836	5.697	1.191	12.744
41	4.739	835	5.947	1.377	12.898
42	3.411	785	6.376	1.465	12.037
43	3.642	805	5.385	1.601	11.433
44	3.726	803	5.437	1.488	11.454
45	3.543	818	5.553	1.442	11.356
46	4.124	1.530	4.907	1.620	12.181
47	4.298	770	5.747	1.460	12.275
48	5.621	369	5.094	1.459	12.543
49	4.510	747	5.213	1.799	12.269
1850	4.454	750	5.905	2.026	13.135

Tabell III  
(forts.)

Statsutgiftene etter art. Bruttoregnskap 1825-1914  
1000 kroner. Nominelle beløp\*

	Forsvar	Statsgjeld	Admini- strasjon	Grunn- lagsinvest- eringer	Brutto statsut- gifter
1851	4.304	983	6.238	3.385	14.910
52	4.278	922	7.201	3.783	16.184
53	5.038	975	5.456	2.996	14.465
54	4.871	970	7.380	4.105	17.326
55	5.808	1.005	6.347	4.031	17.191
56	4.812	1.005	6.822	4.161	16.800
57	4.917	1.023	7.666	5.638	19.244
58	5.619	1.441	7.959	5.323	20.342
59	5.883	1.785	6.921	7.263	21.852
1860	6.027	1.870	8.566	6.883	23.346
61	5.683	1.843	6.245	6.893	20.664
62	5.608	1.853	7.061	5.971	20.493
63	5.056	1.976	8.725	5.522	21.279
64	9.112	1.497	7.102	7.071	24.782
65	5.104	2.675	6.981	5.297	20.057
66	6.031	2.122	8.268	5.616	22.037
67	6.820	2.139	7.304	6.137	22.400
68	6.008	2.210	7.599	5.237	21.054
69	5.904	2.207	7.428	5.495	21.034
1870	5.759	2.206	7.052	5.221	20.238
71	5.895	2.193	8.547	5.810	22.445
72	5.961	2.325	8.139	6.185	22.610
73	6.124	2.533	7.234	10.358	26.249
74	6.838	3.082	8.288	13.544	31.752
75	8.385	3.120	9.760	16.988	38.253
76	8.851	4.010	10.822	20.563	44.246
77	9.100	5.000	13.538	22.462	50.100
78	9.500	5.100	14.180	19.820	48.600
79	7.800	6.500	13.977	15.923	44.200
1880	8.500	5.900	15.289	14.711	44.400
81	8.500	5.800	16.466	15.234	46.000
82	8.200	5.900	17.048	12.152	43.300
83	8.200	6.000	17.059	10.941	42.200
84	8.200	5.200	17.714	10.086	41.200
85	8.400	5.400	18.378	10.322	42.500

Tabell III  
(forts.)

Statsutgiftene etter art. Bruttoregnskap 1825-1914  
1000 kroner. Nominelle beløp\*

	Forsvar	Statsgjeld	Admini- strasjon	Grunnlags- invest- eringer	Brutto statsut- gifter
1886	8.500	5.300	18.576	10.824	43.200
87	8.600	5.100	20.612	10.888	45.200
88	8.900	3.900	19.971	10.829	43.600
89	9.200	4.200	20.059	12.041	45.500
1890	10.562	4.317	23.636	14.385	52.900
91	13.225	4.367	20.631	14.177	52.400
92	10.913	4.557	26.874	17.956	60.300
93	10.895	4.890	23.539	21.876	61.200
94	12.005	4.937	24.634	20.824	62.400
95	17.645	5.500	26.709	21.546	71.400
96	22.652	6.882	26.771	21.895	78.200
97	19.536	7.195	31.558	22.711	81.000
98	22.079	7.535	34.625	26.361	90.600
99	20.772	5.344	27.129	23.655	76.900
1900	23.161	8.600	39.965	38.674	110.400
01	21.710	9.972	37.362	36.056	105.100
02	23.600	10.114	37.447	34.039	105.200
03	21.224	11.436	37.454	31.186	101.300
04	18.407	11.632	38.806	28.455	97.300
05	19.265	14.026	35.866	32.143	101.300
06	25.235	14.892	37.475	33.198	110.800
07	17.893	15.252	40.151	34.804	108.100
08	21.743	19.921	51.728	44.108	137.500
09	19.500	15.462	46.204	35.534	116.700
1910	21.200	15.374	44.755	39.571	120.900
11	21.600	17.177	48.897	45.326	133.000
12	31.200	17.336	56.756	47.708	153.000
13	27.552	17.281	63.960	57.907	166.700
14	38.800	17.498	70.297	59.805	186.400

\* Forsvar og statsgjeld: årene 1816-1847 fra Tvethe, årene 1848-1849 fra statsregnskapene, årene 1850-76 fra Oversigt over Kgr. Norges Finantser 1850-1876, og for årene 1877-1914 fra statsregnskapene i St.Forh. De totale statsutgifter er da bruttoregnskapstallene. Serien inkluderer også Opplysningsvesenets Fond og Det Nordlandske Kirke- og Skolefond, omtalt i tabell I ovenfor. Tallene er derfor svakt høyere enn tallene i offisiell statistikk for tiden opp til 1877. Sivil administrasjon er lik differansen mellom summen av postene i kolonne 1+2+4 og totale statsutgifter (kolonne 5).

Tabell IV Ordinære statsinntekter, deriblant toll, og statsutgifter  
1815-1914  
1000 kroner. Løpende priser\*

	Inntekter	Toll	Statsutgifter
1815	5.124	3.145	4.128
16	7.252	3.107	5.632
17	6.888	2.924	5.296
18	7.032	3.435	6.836
19	8.168	4.233	7.416
1820	11.968	4.151	13.072
21	9.652	4.977	9.280
22	9.036	3.609	9.248
23	8.884	4.634	9.132
24	10.084	5.777	9.796
25	9.680	5.819	8.800
26	9.256	5.295	9.542
27	9.056	5.049	9.090
28	10.448	4.729	12.000
29	8.748	4.920	9.804
1830	9.336	5.247	9.136
31	8.884	4.712	8.961
32	9.300	4.890	9.816
33	11.312	5.946	10.030
34	15.176	5.898	17.466
35	10.850	4.638	9.932
36	11.185	6.793	10.596
37	11.100	7.361	9.828
38	11.412	7.200	10.980
39	11.171	7.319	11.640
1840	12.427	8.291	12.624
41	11.321	7.396	12.778
42	11.447	7.925	11.897
43	11.920	8.228	11.293
44	11.197	7.504	11.314
45	11.924	8.422	11.198
46	12.065	8.396	12.024
47	11.484	7.544	12.147
48	11.774	7.628	12.363
49	12.607	8.148	12.031

Tabell IV Ordinære statsinntekter, deriblant toll, og statsutgifter  
(forts.) 1815-1914  
1000 kroner. Løpende priser

	Inntekter	Toll	Utgifter
1850	13.681	8.788	12.704
51	13.504	8.952	12.620
52	12.956	8.297	12.655
53	13.574	8.322	13.469
54	15.940	9.272	15.908
55	16.064	9.145	16.107
56	17.490	10.453	15.745
57	18.393	10.619	18.260
58	16.495	8.459	18.496
59	17.932	10.626	18.902
1860	17.395	11.418	19.180
61	18.078	11.371	17.613
62	18.604	12.124	18.167
63	20.142	12.618	18.474
64	20.272	12.650	21.345
65	20.239	12.627	18.283
66	20.663	12.878	20.090
67	19.701	12.018	20.696
68	20.466	13.079	19.999
69	19.551	12.110	20.332
1870	20.197	12.215	19.325
71	20.813	12.187	20.824
72	22.092	13.216	19.756
73	24.468	14.551	21.366
74	26.871	16.706	23.993
75	27.733	17.452	27.756
76	28.368	17.597	30.765
77	30.659	18.534	32.541
78 <sup>1)</sup>	25.104	12.295	33.768
79	30.683	19.063	31.557
1880	28.699	15.858	31.241
81	31.273	18.001	31.187
82	34.182	20.515	31.525
83	31.851	18.638	31.780
84	35.048	20.137	31.411

Tabell IV Ordinære statsinntekter, deriblant toll, og statsutgifter  
(forts.) 1815-1914  
1000 kroner. Løpende priser

	Inntekter	Toll	Utgifter
1885	33.011	20.117	32.351
86	32.855	19.496	33.149
87	33.774	20.549	34.348
88	33.631	20.460	32.928
89	38.784	23.353	34.359
1890	39.346	22.793	36.407
91	38.121	22.017	38.122
92	39.992	21.169	39.509
93	40.495	21.022	39.974
94	42.098	21.797	42.809
95	43.648	23.311	46.001
96	50.336	26.653	47.836
97	56.603	31.587	50.106
98	64.374	37.421	54.567
99	49.787	27.659	45.212
1900	63.983	35.067	63.573
01	66.691	36.109	65.966
02	64.843	34.070	66.913
03	66.812	34.502	67.313
04	63.402	33.295	66.225
05	70.885	36.103	70.977
06	76.342	39.875	72.183
07	84.388	43.657	77.278
08	103.400	53.412	96.185
09	89.316	48.909	83.066
1910	94.372	50.967	86.188
11	101.420	53.627	92.670
12	109.700	50.775	101.800
13	120.700	52.406	111.400
14	125.900	53.242	114.300

\*

For inntekter og utgifter i årene 1815-1847 fra Tvethe, s. 248, toll  
len i nevnte år fra Tvethe, s. 230.

Årene 1848-49 fra statsregnskapene.

Årene 1850-1914 St.prp. nr. 1, 1915, Bilag: "Statsfinansielle opp-  
gaver 1815-1914", tabellene 2 og 4.

Hva som ligger i ordene "ordinære inntekter" og "løpende priser" er  
forklart i avsnittet foran tabellene.

Kildene angir tallene for 1815 i riksbankdaler. Beløpene er dividert  
med 10, og deretter omgjort til nominelle kroner, idet innløsnings-  
forholdet mellom riksbankdaler og speciedaler var som 10:1.

- 1) 1. jan. 1878 - 30. juni s.å.: inntekt 16.6, utgift 17.3 mill. kr.



Tabell V De ordinære statsinntekter og statsutgifter, samt toll  
1815-1842.  
1000 kroner. Faste priser

	Inntekter	Toll	Utgifter	Gj.snitts kurs på spd.
1815				
16	3.453	1.480	2.682	210
17	3.376	1.432	2.596	204
18	5.625	2.748	5.469	125
19	5.962	3.088	5.413	137
1820	8.169	2.832	8.923	146.5
21	6.057	2.996	5.754	175
22	6.058	2.480	5.783	200.5
23	6.372	3.648	6.149	166.5
24	7.910	4.888	7.272	146.5
25	8.982	5.508	8.054	111.5
26	7.856	4.760	7.839	129.5
27	7.472	4.708	7.131	135.5
28	8.636	4.136	9.539	137
29	7.254	4.384	7.703	135
1830	8.712	4.720	7.193	135.5
31	7.361	4.212	7.009	136.5
32	7.722	4.348	7.494	139
33	8.739	5.412	8.019	133
34	14.534	5.556	16.139	120.5
35	10.187	6.172	8.912	114
36	10.640	6.572	9.726	112
37	10.600	7.144	8.879	112.5
38	10.810	6.976	9.771	114
39	10.676	7.094	10.513	112
1840	12.134	8.207	11.951	106.5
41	11.321	7.396	12.778	100
42	11.447	7.925	11.897	100

Inntekter og utgifter fra Tvethe, s. 248. Kursen på speciedaleren er gitt samme steds, s. 192, for årene 1820-1842. For de første år er kursoppgaver gitt i N. Rygg, Norges Banks Historie, I, s. 209, og 376-383. Kursen i 1816 er et anslag basert på Ryggs opplysninger.

Tabell VI Regjeringsforslag til statsbudsjett, Stortingets vedtak og Stortingets økning (+) eller reduksjon (-) av budsjettforslag 1816-1890.

Ordinært Storting nr.	År	Regjeringens budsjett 1.000 kr	Stortingets vedtatte budsjett 1.000 kr	St.t.kapper (-) eller øker (+) i prosent
		(1)	(2)	(3)
1	1816	2.631	2.737	+4,0
2	1818	5.111	4.787	-6,3
3	1821	3.991	3.712	-7,0
4	1824	6.087	6.225	+2,3
5	1827	6.783	6.426	-5,3
6	1830	6.937	6.584	-5,1
7	1833	7.001	6.687	-4,5
8	1836	9.212	8.464	-8,1
9	1839	9.440	8.893	-5,8
10	1842	11.048	10.473	-5,2
11	1845	11.569	10.538	-8,9
12	1848	11.877	10.863	-8,5
13	1851	12.355	12.800	+3,6
14	1854	14.224	14.224	-
15	1857	18.160	18.516	+2,0
16	1860	19.720	19.021	-3,5
17	1863	19.120	19.080	-0,2
18	1866	20.000	20.092	+0,5
19	1869	20.800	20.368	-2,1
20 <sup>1)</sup>	1871-72	20.300	20.172	-0,6
21	1872-73	22.000	20.440	-2,7
22	1873-74	22.050	21.823	-1,1
23	1874-75	24.640	24.532	-0,4
24	1875-76	28.600	28.800	+0,7
25	1876-77	30.360	30.236	-0,4
26	1877-78	35.100	34.734	-1,0
27	1878-79	52.200	51.120	-2,1
28	1879-80	46.000	41.610	-9,5
29	1880-81	45.500	43.845	-3,6
30	1881-82	46.700	45.389	-2,8
31	1882-83	41.400	40.263	-2,8
32	1883-84	42.350	41.260	-2,6
33	1884-85	42.945	42.386	-1,3
34	1885-86	43.510	43.024	-1,1
35	1886-87	43.200	43.450	+0,6
36	1887-88	44.100	44.300	+0,5
37	1888-89	43.400	43.132	-0,6
38	1889-90	44.900	45.070	+0,3
39	1890-91	48.150	48.350	+0,4

Tallene fra Stortingets Forhandlinger. Årene 1816-1842 er tallene gjengitt i faste priser etter deflatering med gjennomsnittskursen for speciedaleren, oppgitt i tab. V foran. Med hensyn på enhetlige priser, er serien altså noe blandet. Deflateringen har imidlertid ingen betydning for prosenttallene i kolonne (3).

- 1) Ved innføring av årlige storting, en grunnlovsendring som ble sanksjonert 24. april 1869, ble det ikke sammenkalt noe storting høsten 1870, derimot ble det holdt St.valg den høsten og det nyvalgte Storting trådte sammen i februar 1871.

KILDER OG LITTERATUR

A. Utrykte kilder

Riksarkivet, Oslo

Finansdepartementets arkiv

Privatarkiv nr. 63, Statsråd Jørgen Herman Vogts arkiv.

Stortingets arkiv, Oslo

Stortingets Extract-Protocol.

B. Trykte kilder

Blom, Gustav Peter, Om directe og indirecte Skat med særdeles Hensyn paa vort nuværende Beskatningssystem, Chra. 1850.

Broch, Ole Jacob, Kongeriget Norge og det norske Folk, Kra. 1876.

Daa, Ludvig Kristensen, Varsko formedelst den offentlige Stemning, Chra. 1846.

Daae, Ludvig, Politiske dagbøger, 4 bd., Oslo 1934-1971.

Dagbladet, Kra. 1869 ff.

Den Constitutionelle, Chra. 1836 ff.

Fougstad, Carl, Det Norske Storting 1833, Chra. 1834.

Fougstad, Carl, Det Norske Storting 1836, Chra. 1836.

Homan, Peter, J. Et Blik paa vore politiske Forholde, Chra. 1845.

Lous, C.J., Om Dagens Indre Strid, Chra. 1836.

Manthey, August Chr., Dagbøger for Aarene 1856-1874, 2 bind, Kra. 1909, 1919.

Mejlænder, Otto, Almindelig norsk lovsamling 1660-1870, Kra. 1872.

Morgenbladet, Chra. 1819 ff.

Motzfeldt, Ketil, Dagbøger 1854-1889, Kra. 1908.

Motzfeldt, Peter, Breve og Optegnelser, Kbh. 1888,

Norges Hof og Stats Calender, 1815 ff. (Norges Statskalender 1877 ff.).

NOS Beretning om Almueskolevæsenets Tilstand i Kongeriget Norge 1861-1863, Chra. 1866 ff.

- NOS De offentlige Jernbaner 1879 ff. (fellesberetninger).
- NOS Kongeriget Norges Indtægter og Udgifter 1850-1876, Kra. 1878.
- NOS Oversigt over Kongeriget Norges Indtægter og Udgifter, 1860-1878, Chra. 1862 ff.
- NOS Norges Fabrik anlæg, 1875 ff.
- NOS Norges Handel, 1866 ff.
- NOS Norges Skibsfart, 1871 ff.
- NOS Norges Statsfinantser, 1878-1885, femårlig, Chra. 1887 ff.
- NOS Statistisk Årbok, 1879 ff.
- Norsk Lovtidende, (Norsk Lovtidend) 1877 ff.
- Polyteknisk Tidsskrift, Chra. 1854 (Teknisk Ukeblad).
- Schweigaard, Anton Martin, Indførelstolden og dens Historie, 1836)  
opptr. Ungdomsarbeider, Kra. 1904.
- Schweigaard, Anton Martin, Forelæsninger over den politiske Økonomi,  
opptr. Ungdomsarbeider, Kra. 1904.
- Statsborgeren, Chra. 1831-37.
- Storthings-Efterretninger, 1814-1833, 3 bind, Chra. 1874-82.
- Storthings-Efterretninger, 1836-1854, 4 bind, Chra. 1888-1911.
- Stortingsforhandlinger, Chra. 1814 ff.
- Sundt, Eilert, Om Piperviken og Ruseløkbakken. Undersøgelser om Arbeider-  
klassens Kaar og Sæder i Christiania, Chra. 1858, opptr. Tiden  
Forlag 1968.
- Tvethe, M. Braun, Norges Statistik, Chra 1848.
- Vogt, Jørgen Herman, Optegnelser om sit Liv og sin Embedsvirksomhed,  
2 bind Chra. 1871-95.
- Wiese, Ludvig, Bidrag til Ideer om 4 overordentlige Stortings Medlemmer,  
Lillehammer 1839.

ANNEN LITTERATUR

A. Bøker og større verker

- Andeneæs, Johs., Statsforfatningen i Norge, 3. utgave, Oslo 1962.
- Aschehoug, Th. H., Socialøkonomik, 3 bind i 4 deler, Kra. 1903-1908.
- Bauer, P.T. & B.S. Yamey, The Economics of Under-developed Countries, Cambridge UP 1957.
- Benum Edgeir, Sentraladministrasjonens historie 1845-1885, Oslo 1979.
- Beretning om Kristiania Kommune for Aarene 1887-1911, Kra. 1914.
- Bergsgård, Arne, Ole Gabriel Ueland og bondepolitikken, 2 bind, Oslo 1932.
- Bergsgård, Arne, Norsk historie 1814-1880, Oslo 1964.
- Birmingham, W. & A.G. Ford, Planning and Growth in Rich and Poor Countries, London 1966.
- Bjerke, Juul, Langtidslinjer i norsk økonomi 1865-1960, SØS nr. 16, Oslo 1966.
- Blaug, Mark, red., Economics of Education. Selected Readings, 2 bind, Penguin 1968.
- Blondal, G., Development of Public Expenditure in Relation to National Income in Iceland, Ph.D. avh. Univ. of London 1965.
- Brinton, Crane, The Anatomy of Revolution, New York 1958.
- Burkhead, Jesse & Jerry Miner, Public Expenditure, London 1971.
- Calvert, Peter, Revolution, London 1970.
- Castberg, Frede, Innledning til forvaltningsretten, 3. utg., Oslo 1955.
- Castberg, Frede, Forelesninger over rettsfilosofi, Univ.forlaget 1965.
- Christiansen Håkon et al., red., 25-års jubileumsberetning 1912-1937 for Bergen, Oslo og Trondheim tekniske skoler, Oslo 1937.
- Eckstein, Otto, Public Finance, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 2. utg., 1967.
- Edwards, Lyford P., The Natural History of Revolution, New York 1965.
- Elster, Jon, Om utbytting, Pax, Oslo 1977.
- Emi, Koichi, Government Fiscal Activity and Economic Growth within Japan 1868-1968, Tokyo 1963.
- Falbe-Hansen, V. & Will. Scharling, Danmarks Statistik, 5 bind, Kbh. 1877-1881.
- Fasting, Kaare, Teknikk og samfunn. Den Polytekniske Forening 1852-1952. Oslo 1952.

- Femtiars-Beretning om Christiania Kommune 1837-1886, Chra. 1892.
- Festskrift ved Bergens Tekniske Skoles 25-Aars Jubileum, Bergen 1900.
- Fishlow, Albert, American Railroads and the Transformation of the Antebellum Economy, Cambridge, Mass., Harvard UP, 1965.
- Fogel, Robert W., Railroads and American economic Growth, Baltimore, John Hopkins, 1964.
- Frey, René, Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlichen Investitionen, Tübingen-Zürich 1970.
- Geelmeyden, Carl & Haakon Shetelig, Bergen 1814-1914, 3 bind, Bergen 1914-19.
- Gjølberg, Ole, Økonomi, teknologi, historie, NHH, Bergen 1980.
- Greve, Tim, Riksrevisjonen 1816-1966, Univ.forl. 1966.
- Griewank, Carl, Der Neuzeitliche Revolutionsbegriff, Weimar 1955.
- Gustafsson, Bo, red., Den offentliga sektorns expansion. Teori- och metodproblem, Sth., 1977.
- Hasund, Sverre & Ivar Nesheim, red., Landbruksundervisningen i Norge gjennom hundre år 1825-1925, Oslo 1926.
- Hernes, Gudmund, Makt og avmakt. En begrepsanalyse. Univ.forl. 1975, 2. utg. 1978.
- Hertzberg, Ebbe & Nicolai Rygg, Den norske Creditbank 1847-1907. Kra. 1907.
- Hirschman, Albert O., The Strategy of Economic Development, Yale UP, New Haven & Oxford UP, London 1958. Svensk utgave oversatt av Mats Larsén, Strategin för ekonomisk utveckling, Sth. 1971.
- Historisk Statistikk 1968, NOS XII, 245, Oslo 1968.
- Historisk Statistikk 1978 NOS XII, 291, Oslo 1978.
- Hodne, Fritz, Norges økonomiske historie 1815-1970, Oslo 1981.
- Höök, Erik, Den offentlige sektorns expansion, Sth. 1962.
- Imhof, Arthur E. & Øivind Larsen, Sozialgeschichte und Medizin, Univ.forl., Oslo & Gustav Fischer Verlag, Stuttgart 1975.
- Ingeniørmatrikkelen. Norske sivilingeniører 1901-1955., red. B. Bassøe, Oslo 1961.
- Jochimsen, R., & Udo E. Simonis, utg., Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970.
- Jochimsen, R., Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966.
- Johansen, Leif, Offentlig økonomikk, Univ.forl. 1965.

- Jäger, Oscar, Finanslære, Oslo 1930.
- Kiker, B.F., Investment in Human Capital, University of South Carolina Press, Columbia S.C., 1971.
- Knophs Oversikt over Norges rett, 7. utg., Univ.forlaget, Oslo 1975.
- Koht, Halfdan, Johan Sverdrup, 3 bind, Oslo 1925.
- Kristiansen, Oskar, Norges finanser 1815-1830, Oslo 1931.
- Kuznets, Simon, Capital in the American Economy, Princeton UP, Princeton 1961.
- Kønig, H., utg., Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 26, Berlin 1962.
- Kaartvedt, Alf, Det norske storting gjennom 150 år, bind 1, Oslo 1964.
- Lange, Halvard, Det Norske Arbeiderpartis historie 1887-1937, Oslo 1937.
- Langholm, Sivert & Francis Sejersted, Vandringer. Festskrift Ingrid Semmingens 70-årsdag, Oslo 1980.
- Leegaard, M., Havnevæsenets historie, Kra. 1914.
- Leegaard, M., red. Festskrift i anledning Den Norske Ingeniørforenings femtiaarsjubileum 1874-1924, Kra. 1924.
- Lenæs, Ingolf, Privattelefonen i Norge, Oslo 1966.
- Lewis, W. Arthur, The Theory of Economic Growth, London 1955.
- Lilley, S., "Technological Progress and the Industrial Revolution 1700-1914, Fontana Economic History of Europe, vol. III, Glasgow 1973.
- Lindahl, Erik, Die Gerechtigkeit der Besteuerung. Lund 1919.
- Lindstøl, Tollak, Stortinget og statsraadet 1814-1914, 2 bind, Oslo 1914.
- Lund, Carl, Det norske tollvesens historie fra 1814-1940, Oslo 1977.
- Maurseth, Per, Sentraladministrasjonens historie 1814-1844, Oslo 1979.
- Meier, Gerald, M., Leading Issues in economic Development, 3. utg., Oxford UP, New York 1976, 3. utg.
- Mill, John Stuart, Principles of Political Economy, (1848), W.J. Ashley utg., London & New York 1936.
- Mitchell, B.R., European Historical Statistics 1950-1970, London 1975.
- Moe, Thorvald & Per Schreiner, Planlegging og budsjettering i staten, Oslo 1976.

- Morgenstierne, Bredo, Den Norske Forvaltnings- og Næringsret, Et Grundrids, Kra. 1912.
- Morgenstierne, Bredo, Norsk Socialstatistik, Kra. 1912.
- Mueller, Dennis C., Public Choice, Cambridge UP, Cambridge, London, New York & Melbourne, 1979.
- Munby, Denys, red., Transport. Selected Readings, Penguin 1968.
- Munthe, Preben, Sirkulasjon, inntekt og økonomisk vekst, Univ.forl. 1976.
- Musgrave, Richard A., Fiscal Systems, New Haven & London, Yale UP, 1969.
- Myint, H., The Economics of the Developing Countries, London 1969.
- Nagell, Arne, Streiftog gjennom vårt tekniske samfunn. NIF 1874-1974, Oslo 1974.
- Nasjonalregnskap 1865-1960, NOS XII, 163, Oslo 1965.
- Nurkse, Ragnar, Problems of Capital Formation in underdeveloped Countries, Oxford UP, London 1953.
- Nurkse, Ragnar, Equilibrium and Growth in the World Economy, Harvard UP, Cambridge, Mass., 1961.
- OECD. The Residual Factor and Economic Growth, Paris 1964.
- Oldenburg-Januschau, Elard von, Erinnerungen, Leipzig 1936.
- Oredsson, Sverker, Jarnvägerna och det allmänna. Svensk jarnvägspolitik fram till 1890, Lund 1969.
- Paulsen, P.I., J.E. Thomle & C.S. Thomle, Almindelig norsk lovsamling, 8 bind samt reg. bind, Kra. 1905-1912.
- Peacock, Alan T., & Jack Wiseman, The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom, Princeton UP., Princeton 1961.
- Pedersen, James, Om statens dampskibsfart, St.meld. nr. 1, St. Forh. 1922.
- Peston, Maurice, Public Goods and the Public Sector, London 1972.
- Pettee, G.S., The Process of Revolution, New York 1938.
- Phil, O., Norges gasverker og de til samme knyttede gasteknikere, Kra. 1913.
- Philip, Kjeld, Skattepolitik, Kbh. 1965.
- Pintado, V.X., Public Expenditure and Economic Growth. With special Reference to Portugal. Ph.D. avh., University of Edinburgh, 1960.
- Pryor, Frederic L., Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations, London 1968.



- Rafto, Thorolf, Telegrafverket i Norge 1855-1955, Bergen 1955.
- Reichborn-Kjennerud, I, F. Grøn & I. Kobro, Medisinens historie i Norge, Oslo 1936.
- Rode, C.F., Norges Fyrvesen. Fyr-, merke- og ringevesenet gjennom 250 år, Oslo 1941.
- Rostow, Walt, Whitman, The Stages of Economic Growth, Cambridge UP, London 1960, dansk oversettelse av Gunnar V. Mogensen, Den økonomiske utviklings fasen, Kbh. 1963.
- Rygg, Nicolai, Norges Banks historie, 2 bind, Oslo 1918, 1954.
- Samuelson, Paul, Economics, 8. utgave 1970.
- Schou, August, Postens historie i Norge 1647-1947, Oslo 1947.
- Schroeter, J.F., Kristiania og Skibsfarten, Kra. 1917.
- Schultz, Theodore, W., Investment in human Capital, New York 1971.
- Seip, Helge, Kommunenes økonomi, Oslo 1949.
- Seip, Jens Arup, Ole Jacob Broch og hans samtid, Oslo 1971.
- Seip, Jens Arup, Utsikt over norsk historie 1814-1860, Oslo 1974.
- Sejersted, Francis, En teori om den økonomiske utvikling i Norge i det 19. årh., Hist. Inst., Univ. i Oslo, 1973.
- Semningsen, Ingrid, Veien mot Vest, 2 bind, Oslo 1941, 1951.
- Semningsen, Ingrid, Drøm og dåd, Oslo 1975.
- Simonis, Udo Ernst, utg., Infrastruktur. Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Köln 1977.
- Skougaard, Joh., Det norske veivæsens historie, 3 bind, Oslo 1899-1950.
- Smith, Adam, An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, (1776), 200-års utg. R.H. Campbell & A.S. Skinner, 2 bind, Oxford UP, 1976.
- Statistisk Årsbok för Sverige, 1913 ff.
- Statistiske Oversikter 1948, NOS X, 178, Oslo 1949.
- Statsøkonomisk Tidsskrift, 1887 ff.
- Steen, Sverre, Det frie Norge, 5 bind, Oslo 1951-1962.
- Steen, Sverre, Amt og stat 1837-1860, Oslo 1973.
- Steffens, H. Krog, Den norske Cenraladministrasjons historie 1814-1914, Kra. 1914.

- Stiegler, S.E. & Glyn Thomas, A Dictionary of Economics and Commerce, Pan Books, London 1976.
- Vedel-Petersen, K., Danmarks Statistik, 3. utg. Kbh. 1946.
- Wagner, Adolph, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, 3 bind 1877-96.
- Warming, J., Danmarks Erhvervs- og Samfundsliv, Kbh. 1930.
- Wicksell, Knut, Finanztheoretische Untersuchungen, Jena 1896.
- Wysocki, J., Infrastruktur und wachsende Staatsausgaben. Das Fallbeispiel Österreich 1868-1913, Stuttgart 1975.
- Yearbook of National Accounts Statistics 1971, 2 bind, United Nations, New York 1973.
- Youngson, A.J., Overhead Capital. A Study in Development Economics, Edinburgh UP, Edinburgh 1967.
- Østvedt, Einar, De norske jernbaners historie 1854-1954, 3 bind, Oslo 1954.
- Aarrestad, J., Om utbyttet av å investere i utdanning, NHH, Bergen 1969.

B. Artikler, hovedoppgaver, seminarer m.m.

- Andic, S. & J. Veverka, "The Growth og Government Expenditure in Germany since the Unification", Finanzarchiv, Januar 1964.
- Banke, Niels, "Om Adam Smiths forbindelse med Norge og Danmark", National-økonomisk Tidsskrift, 1955.
- Bekkelund, Per K., Veibygging i Finnmark 1870-1905. Hovedoppg. Øk. hist., NHH, Bergen 1977.
- Blaug, Mark, "The empirical Status of Human Capital Theory: A Slightly Jaundiced Survey", Journal of Economic Literature, vol. XIV 1976.
- Boyd, J. Hayden & Gary M. Walton, "The Social Savings from Nineteenth Century Rail Passanger Services", Explorations in Economic History, 1971-72.
- Brubaker, E.A., "Free Ride, Free Revelation, or Golden Rule", The Journal of Law & Economics, vol. XVIII, 1975.
- Campa, Guisepe, "On the pure Theory of Public Goods", Public Finance, 1967.
- Cootner, P.H. "Social Overhead Capital and economic Growth", i W.W. Rostow. The Economics of Take-off into Sustained Growth, London 1963.
- Dahl, Erik, Sammenhenger mellom utdannelsesnivå og økonomisk vekst, Seminar Øk.hist., NHH, Bergen 1978.

- Dahl, Ottar, "Voteringsmønstre og grupper i Stortingets plenum 1857-1897", Hist. Tidsskr., 1976.
- Eikanger, Ole Johan, Teorier om den offentlige sektors vekst anvendt på statens jernbaneinvesteringer i Norge ca. 1850-1890, Seminar Øk. hist., NHH, Bergen 1972.
- Engel, Ernst, "Das Zeitalter des Dampfes in technisch-statistischer Beleuchtung", Zeitschrift des Königlichen Preussischen Bureaus, Berlin 1880.
- Fogel, Robert W., "Notes on the social saving Controversy", Journal of Economic History, vol. XXXIX, 1979.
- Frey, René L., "Probleme der statistischen Erfassung der Infrastruktur", Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1967.
- Gjølberg, Ole, Reallønnsutviklingen og levevilkår for jordbruksarbeidere 1830-1880. Hovedoppgave Øk. hist., NHH, Bergen 1974.
- Gjølberg, Ole, "A Note on Wages, Standard of Living and social Stability among Norwegian Seamen 1832-1914", Economy and History, vol. XXI:1, 1978.
- Gundersen, Håkon, Jernbane og Stat, Hovedoppgave Sos. Inst., UiB, 1977.
- Hernes, Gudmund, "Makt, Normer og Sanksjoner. Bytteteoretiske synspunkter på institusjonell endring", Den nordiske historiske metodekonferanse 1977.
- Hernes, Gudmund, "Mot en institusjonell økonomi", Statsøkonomisk Tidsskrift, 1977, opptr. i Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon, Univ.forl. 1978.
- Hill, T.P., On Goods and Services, The Review of Income and Wealth, 1977.
- Hodne, Fritz, "Staten og utbyggingen av kommunikasjonene i Norge 1850-1870". Søkelys på "Det norske System". Hist. Tidsskrift, nr 3, 1971.
- Hodne Fritz, "Likebehandlingsprinsippet for statens bevilgninger til grunnlagsinvesteringer i Norge 1840-1870". Hist. Tidsskr. nr. 1, 1972.
- Hodne, Fritz, "Gjensyn med et søkelys". Hist. Tidsskr. nr. 4, 1972.
- Hodne, Fritz & Ole Gjølberg, "Market Integration during the Period of Industrialization in Norway 1830-1914", i Paul Bairoch & M. Levy-Leboyer, red., Regional and international economic Disparities during the Industrial Revolution, London 1980.
- Hodne, Fritz, "Dualøkonomimodellen og langtidslinjene i økonomisk utvikling", Hist. Tidsskr. nr. 4, 1979.
- Johannesen, E.O. Svanøe, "Jernbanens statsøkonomiske Rentabilitet", Statsøkonomisk Tidsskrift, 1887.
- Jörberg, Lennart, "Some Notes on Education in Sweden in the Nineteenth Century", Annales Cisalpinæ d'Histoire Sociale, Pavia 1972.

- Jörberg, Lennart, En översikt över den svenska ekonomiska utvecklingen 1870-1979, Meddelenden från Ekonomisk-Historiska Institutionen, Lunds Universitet, Lund 1979, no. 10.
- Kendrick, John W., Studies in the National Income Account, 47, Annual Report. National Bureau of Economic Research. June 1967.
- Kiker, B.F., "The Historical Roots of the Concept of Human Capital", The Journal of Political Economy, vol. 74, 1966.
- Kiær, Anders N., Statistiske oplysninger vedkommende den norske Skibsfarts Økonomi, Kra. 1871.
- Kristensen, Thorkil, "Kundskab som produktionsfaktor", Nationaløkonomisk Tidsskrift, 1971.
- Meeker, E., "The improving Health of the United States", Explorations in Economic History, vol. 9, 1971-72.
- Mishan, E.J., "The Postwar Literature on Externalities: An interpretative Essay", Journal of Economic Literature, 1971.
- Mitchell, B.R., "The Railway and UK Growth", Journal of Economic History, 1964.
- Mueller, Dennis C., "Public Choice: A Survey", Journal of Economic Literature, vol XIV, 1976.
- Nielsen, Yngvar, "General-Major Peter Anker, Guvernør i Trankebar", Hist. Tidsskr. 1871.
- Paulsen, A., "Sachkapital und Human Capital in der wirtschaftlichen Entwicklung", Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaften. Bd. 120, 1964.
- Rechtenwald, Horst Claus, "Entwicklung und Grenzen der Infrastrukturaufgaben", in R. Jochimsen & U.E. Simonis, red., Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin 1970, ss. 379-400.
- Rechtenwald, Horst Claus, "Unteilbare Güter, ihre Effizienz und Verteilung. Nutzen-Kosten Analysen", Public Finance, 1967.
- Rechtenwald, Horst Claus, "Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik", i H. König, utg., Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 26, Berlin 1962.
- Reinholdt, Lasse, Sjømenns lønnsforhold i Tønsberg 1847-1914, Hovedoppg. Øk. hist., NHH, Bergen 1975.
- Ryssevik, Thorbjørn, Jernbane og politikk 1870-1908. Striden om Raumabanen på det lokal- og rikspolitiske planet, Hovedoppg. Hist. Inst., UiB, 1979.
- Sandberg, Lars G., "The Case of the impoverished Sophisticate: Human Capital and Swedish Economic Growth before World War I", Journal of Economic History, vol. XXXIX, 1979.

- Seip, Jens Arup, "Det norske system" i den økonomiske liberalismes klassiske tid (1850-1870)", Hist. Tidsskr. bind 39, 1959, opptr. i Tanke og handling i norsk historie, Oslo 1968.
- Sejersted, Francis, "Rettsstaten og den selvdestruerende makt", i Rune Slagstad, utg., Om staten, Oslo 1978.
- Semningsen, Ingrid, "Ludvig Daae og de politiske gruppedannelser i 1870-årene", Hist. Tidsskr. 1952, opptr. i Hundre års historisk forskning, Univ.forl. 1970.
- Statistisk Centralbureau, "Om Forbruget af Kaffe, Sukker og Lysolier", Meddelelser fra Det Statistiske Centralbureau, 7. bind 1889, Kra.
- Steenstrup, E.J., "Menneskelig kapital og den personlige inntektsfordeling", Nationaløkonomisk Tidsskrift, vol. 106, 1968.
- Thonstad, Thore, "Utdanning og økonomisk vekst", Ting, nr. 1, 1972, ss. 3-14.
- Undheim, Steinar, The Jæren Railroad: A Premature Project, Hovedoppgave Hist. Inst., UiB, 1979.
- Veverka, J., "The Growth of Government Expenditure in the United Kingdom since 1970", Scottish Journal of Political Economy, vol. X, 1963.
- Weisbrod, B.A., "Education and Investment in Human Capital", The Journal of Political Economy, vol. 70, 1962.
- West, E.G., "Private versus Public Education. A Classical Economic Dispute", The Journal of Political Economy, vol. 72, 1964.
- West, E.G., "Adam Smith's public Economics: A R valuation", The Canadian Journal of Economics, 1977.
- White, Colin M., "The Concept of Social Saving in Theory and Practice", The Economic History Review, vol. XXIX, 1976.

Forkortelser i notene

Daae	= Ludvig Daae, <u>Politiske Dagbøker</u> , 4 bd., Oslo 1934-71.
Lgt	= Lagtinget
Manthey	= statsråd Chr. Aug. Manthey, <u>Dagbøker 1856-1889</u> , 2 bind, Kra. 1909, 1919
Motzfeldt	= statsråd Ketil Motzfeldt, <u>Dagbøker 1854-1889</u> , Kra.
Ot	= Odelstinget
RA	= Riksarkivet
SE	= Storthings-Efterretninger
SF	= Stortingsforhandlinger
St	= Stortinget
St.dok.	= Stortingsdokument
St.innst.	= Stortingsinnstilling
St.prp.	= Stortingsproposisjon
St.tid.	= Stortingstidende